

Økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte

Den Socialøkonomiske Investeringsmodel

1. delrapport



Resumé

I denne rapport anvendes Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) til at beregne de økonomiske konsekvenser af udvalgte indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse. SØM bygger på en grundtanke om, at virksomme sociale indsatser ikke alene skal betragtes som udgifter på det offentlige budget, men at de også skal betragtes som investeringer, der kan lede til positive, økonomiske konsekvenser hos kommuner, regioner og/eller hos staten.

Justitsministeriet og Socialstyrelsen har i samarbejde udvidet SØM, således at det i en ny version af modellen er muligt at foretage beregninger af de økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse på baggrund af tre forskellige succesmål vedrørende recidiv og beskæftigelse efter løsladelse. Der er en del usikkerheder forbundet med SØM, hvilket betyder, at resultaterne ikke er præcise men estimer af de forventede økonomiske konsekvenser af de konkrete indsatser.

Rapporten inkluderer nogle generelle estimer for de økonomiske konsekvenser af at forebygge recidiv og forbedre beskæftigelsen efter løsladelse, som anvendes senere i rapporten til at beregne de økonomiske konsekvenser af to indsatser over for indsatte. De generelle estimer viser, at:

- Der opnås positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 505.300 kr. efter 10 år pr. person, der *ikke begår* ny kriminalitet inden for to år efter løsladelse, sammenlignet med personer, der *begår* ny kriminalitet i de to år.
- Der opnås positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 764.000 kr. efter 10 år pr. person, der *ikke begår* ny og alvorlig kriminalitet inden for to år efter løsladelse, sammenlignet med personer, der *begår* ny og alvorlig kriminalitet i de to år. Med alvorlig kriminalitet menes kriminalitet, der har medført en ubetinget fængselsstraf.
- Der opnås positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 556.800 kr. efter 10 år pr. person, der er i beskæftigelse eller under uddannelse i mere end halvdelen af det første år efter løsladelse, sammenlignet med personer, der ikke er i beskæftigelse/uddannelse i mere end halvdelen af det første år efter løsladelse.

Det er ikke lykkedes at finde relevante og solide effektevalueringer af tiltag rettet mod indsatte i fængsler og arresthuse i Danmark. Der er derfor til brug for denne undersøgelse valgt indsatser fra andre nordiske lande. Dette er muligt, da de nordiske lande i høj grad ligner Danmark, hvad angår deres fængselssystem, det strafferetlige system og samfund i øvrigt, og da det derfor er forventeligt, at Danmark vil kunne opnå effekter, der svarer til dem, der er dokumenteret i andre nordiske lande. Den ene indsats i rapporten er fra Sverige og angår udlusning af indsatte. Den anden er fra Finland og angår uddannelse af indsatte i fængsler og arresthuse. Begge indsatser er effektevaluerede, og effektevalueringerne viser positive resultater i forhold til henholdsvis recidiv og beskæftigelse. SØM-beregningerne vedrørende de to indsatser giver estimer for, hvilke økonomiske konsekvenser tilsvarende indsatser ville have i Danmark, hvis indsatserne blev implementeret her. Beregningerne vedrørende disse indsatser skal ses som eksempler på, hvordan det er muligt at foretage beregninger af økonomiske konsekvenser af virksomme indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse.

Disse beregninger er behæftet med en række usikkerheder. Der er således ikke tale om en eksakt videnskab, og de positive, økonomiske konsekvenser er ikke sikre gevinster.

Den svenske indsats, Utökad frigång, indebærer, at indsatte afsoner den sidste del af deres straf i hjemmet med fodlænke. Det er et krav til deltagere, at de deltager i beskæftigelse, uddannelse eller behandling. Effektevalueringen af indsatsen viser, at:

- Konsekvenserne af indsatsen er bl.a., at den reducerer deltagernes risiko for at begå ny kriminalitet. Disse konsekvenser leder til positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 47.200 kr. pr. deltager efter 10 år. Denne beregning inkluderer ikke udgifter til selve indsatsen eller sparede udgifter til eventuelle alternativer til indsatsen.
- Når udgifter til selve indsatsen og sparede udgifter til alternativer til indsatsen indregnes, så er det samlede, positive nettoresultat ca. 265.100 kr. pr. deltager efter 10 år. Dette afspejler, at fodlænkeordningen er billigere end afsoning i et fængsel, hvilket forøger de positive, økonomiske konsekvenser.
- Målgruppen for indsatsen er estimeret til 319 personer årligt, dvs. at der opnås et samlet, positivt nettoresultat på ca. 84,6 mio. kr. efter 10 år.

Den finske uddannelsesindsats over for indsatte i fængsler og arresthuse giver de indsatte mulighed for at gennemføre alt fra en grundskoleuddannelse til en videregående uddannelse. Effektevalueringen af indsatsen viser, at:

- Færdiggørelse af en uddannelse under indsættelse øger sandsynligheden for at opnå beskæftigelse eller uddannelse efter løsladelse, hvilket leder til positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 21.200 kr. pr. deltager efter 10 år.
- Målgruppen for indsatsen er estimeret til 38 personer årligt. Der opnås et samlet positivt nettoresultat på ca. 806.400 kr. efter 10 år.

Det har ikke været muligt at få oplysninger om udgifterne til den finske indsats. Beregningen skal derfor ses som et *break-even*-estimat, der angiver, hvad der kan investeres i indsatsen, uden at den samlet set medfører et negativt nettoresultat.

Resultaterne i rapporten illustrerer, hvordan SØM-beregninger kan anvendes til at beregne langsigtede, økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse mere generelt, da der ikke tidligere har eksisteret en model, der kan udføre sådanne beregninger på en ensartet og systematisk måde i en dansk kontekst. SØM-beregninger er ganske vist forbundet med en række usikkerheder, som beskrives nærmere i rapporten, men beregningerne kan give et kvalificeret bud på de økonomiske konsekvenser af en indsats, før indsatsen finder sted, hvis indsatsen allerede er afprøvet og effektevalueret.

Justitsministeriet har tilrettelagt flere undersøgelser indeholdende SØM-beregninger. I den undersøgelse, som rapporten omhandler, er der som nævnt taget udgangspunkt i eksisterende indsatser i Sverige og Finland. Justitsministeriet planlægger at basere de efterfølgende undersøgelser på nye effektevalueringer af indsatser over for indsatte i Danmark.

Indhold

Resumé	2
1 Indledning	5
2 Den Socialøkonomiske Investeringsmodel	7
2.1 Hvilke oplysninger indgår i SØM?	7
2.2 Økonomiske konsekvenser ved succes	9
2.3 Usikkerheder ved SØM-beregningerne	10
2.4 SØM-beregningernes anvendelighed	11
3 Økonomiske konsekvenser af recidiv og ringe beskæftigelse blandt løsladte	13
3.1 Succesmål 1: Intet recidiv	13
3.2 Succesmål 2: Intet recidiv til ubetinget fængsel	15
3.3 Succesmål 3: Beskæftigelse og uddannelse	16
4 Økonomiske konsekvenser af virksomme indsatser over for indsatte	18
4.1 Hvordan undersøger man bedst effekten af en indsats?	18
4.2 Udvidet frigang i Sverige	20
4.2.1 Hvem deltager i udvidet frigang?	20
4.2.2 Hvad indebærer udvidet frigang?	21
4.2.3 Effekten af udvidet frigang	21
4.2.4 Direkte udgifter og sparede udgifter for kriminalforsorgen	23
4.2.5 Økonomiske konsekvenser af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt	24
4.2.6 Det samlede nettoresultat af udvidet frigang	26
4.3 Uddannelse af indsatte i Finland	27
4.3.1 Hvem deltager i uddannelsesindsatsen?	28
4.3.2 Hvad indebærer uddannelsesindsatsen?	28
4.3.3 Effekten af uddannelse i de finske fængsler	28
4.3.4 Økonomiske konsekvenser af indsatsens effekt	30
4.3.5 <i>Break-even</i> -estimer for indsatsen	32
5 Litteratur	33
6 Bilag 1: Oversigt over usikkerheder forbundet med SØM-beregninger	36

I denne rapport beskrives de budgetøkonomiske forskelle, der eksisterer mellem indsatte, som efter løsladelse opnår en kriminalitetsfri tilværelse og/eller beskæftigelse eller uddannelse, og indsatte, der ikke gør det. De budgetøkonomiske forskelle angår udgifter til eksempelvis retssystemet, sundhedsvæsenet, overførselsindkomster m.v. samt skatteindtægter. Forskellene er beregnet af Socialstyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet med det formål at udvide Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM), således at modellen også omfatter målgruppen *løsladte*. På baggrund af de beregnede forskelle samt eksisterende effektmål vedrørende kriminalitetsforebyggende indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse beregnes det, hvordan sådanne indsatser kan påvirke den offentlige økonomi over tid.

Det er et vigtigt mål for kriminalforsorgen, at de indsatte ikke begår ny kriminalitet (recidiverer) efter løsladelse. Dette fremgår af straffuldbyrdelseslovens § 3, hvor der står, at:

”Fuldbyrdelse af en straf skal ske med fornøden hensyntagen såvel til straffens gennemførelse som til behovet for at hjælpe eller påvirke den dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse.”

Det er dog en kendsgerning, at mange indsatte recidiverer efter løsladelse. Ifølge oplysninger fra kriminalforsorgen vender omtrent en tredjedel af de indsatte tilbage til kriminalforsorgens institutioner eller ender i tilsyn inden for to år efter løsladelse (Direktoratet for Kriminalforsorgen 2019).¹ Dette skal ses i sammenhæng med, at mange indsatte er socialt udsatte og mangler fodfæste på bl.a. arbejdsmarkedet ved løsladelse (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2009), og netop dårlig arbejdsmarkedstilknytning øger risikoen for at begå kriminalitet (Skardhamar og Telle 2012, Skardhamar og Savolainen 2014).

Recidiv til ny kriminalitet og ringe beskæftigelse blandt løsladte er forbundet med en række negative konsekvenser for den enkelte, dennes familie, ofre for kriminalitet og for samfundet. Nogle af disse konsekvenser er forbundet med økonomiske omkostninger. Politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen har udgifter, når tidligere indsatte begår ny kriminalitet, og manglende beskæftigelse medfører som regel udgifter til indkomstoverførsler samt tabte skatteindtægter. Der kan også være afledte økonomiske konsekvenser, f.eks. hvis de personer, der recidiverer og/eller ikke er i beskæftigelse eller uddannelse, oftere anvender sundhedsydelser, end de ellers ville have gjort. Med SØM estimeres de budgetøkonomiske konsekvenser, der er forbundet med at forebygge ny kriminalitet og forbedre beskæftigelsen blandt løsladte, ved at beregne forskellen i brug af ydelser og aktiviteter til de løsladte, der

¹ Tal fra Danmarks Statistik viser, at omtrent to ud af tre afsonere begår ny kriminalitet inden for to år efter løsladelse (Danmarks Statistik 2020). Danmarks Statistiks opgørelse vedrører alle fældende, strafferetlige afgørelser, mens opgørelsen fra Direktoratet for Kriminalforsorgen alene vedrører de afgørelser, der medfører indsættelse i en af kriminalforsorgens institutioner eller tilsyn fra kriminalforsorgen.

henholdsvis recidiverer og ikke recidiverer, samt til de løsladte, der henholdsvis kommer og ikke kommer i beskæftigelse eller starter på en uddannelse.

Kriminalitetsforebyggende indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse indgår i dag alene som udgifter på det offentlige budget. SØM giver mulighed for at beregne, hvorvidt virksomme indsatser over for indsatte i stedet kan betragtes som investeringer, der på længere sigt leder til positive, økonomiske konsekvenser hos kommuner, regioner og/eller hos staten. Hvis en indsats forebygger recidiv eller bringer løsladte i beskæftigelse eller uddannelse, så vil det medføre en række positive, økonomiske konsekvenser, og hvis ikke udgifterne til indsatsen overstiger disse, så vil indsatsen påvirke den offentlige økonomi positivt over tid. De budgetøkonomiske konsekvenser af en given indsats beregnes ved hjælp af modellen på baggrund af viden om indsatsens omkostninger og effekt.

I denne rapport foretages sådanne beregninger på baggrund af oplysninger om to effektevaluerede indsatser over for indsatte i henholdsvis Sverige og Finland. I afsnit 2 beskrives, hvilke oplysninger der indgår i SØM, og hvordan modellen foretager beregninger på baggrund af oplysningerne. I afsnit 3 beskrives de økonomiske konsekvenser af, at indsatte opnår en kriminalitetsfri tilværelse og/eller kommer i beskæftigelse eller uddannelse efter løsladelse. I afsnit 4 beskrives de to indsatser fra Sverige og Finland, og indsatsernes økonomiske konsekvenser beregnes ved at indsætte oplysninger om indsatsernes omkostninger og effekt i SØM.

Den Socialøkonomiske Investeringsmodel

Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) er et værktøj, der for bestemte grupper af borgere belyser økonomiske forskelle mellem dem, der opnår et givent succesmål, og dem, der ikke gør det. I denne rapport betegnes de budgetøkonomiske forskelle og konsekvenser som økonomiske forskelle og konsekvenser.

I rapporten anvendes mål om, hvorvidt indsatte efter løsladelse opnår en kriminalitetsfri tilværelse eller beskæftigelse/uddannelse. Modellen gør det endvidere muligt at sammenholde omkostningerne ved en given indsats med de økonomiske konsekvenser, der kan forventes af indsatsens effekter. Modellen beskriver således, om indsatsen kan forventes at have et positivt nettoresultat på et senere tidspunkt.

SØM er udviklet på baggrund af aftalen om Udmøntning af Satspuljen for 2016-2019 på Social- og Indenrigsministeriets område. Den første udgave af SØM blev udviklet i 2016 af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd – og det økonomiske konsulenthus Incentive, mens Socialstyrelsen er ansvarlig for at videreudvikle og opdatere SØM. Til version 2.5 af SØM har Socialstyrelsen i samarbejde med Justitsministeriet videreudviklet modellen, så det nu er muligt at beregne de langsigtede, økonomiske konsekvenser af indsatser, der har en effekt over for indsatte i fængsler og arresthuse efter løsladelse.

I dette afsnit beskrives det først, hvilke oplysninger der indgår i SØM, samt hvordan de økonomiske konsekvenser af en given indsats beregnes. Derefter beskrives de økonomiske konsekvenser, der kan være af, at en indsat opnår en kriminalitetsfri tilværelse og/eller kommer i beskæftigelse eller starter på en uddannelse efter løsladelse.

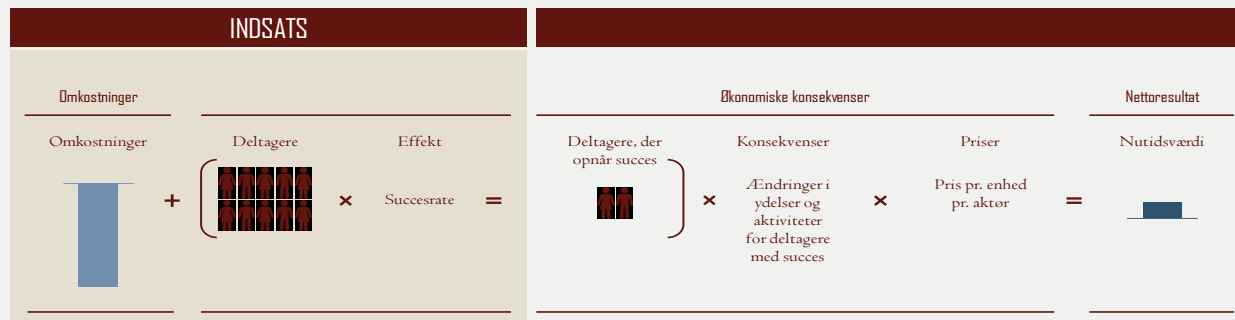
2.1

Hvilke oplysninger indgår i SØM?

SØM samler viden om en indsats' omkostninger, deltagere, effekter og de økonomiske konsekvenser af, at deltagerne i indsatsen opnår succes. Figur 1 viser Socialstyrelsens illustration af, hvordan modellen foretager beregninger.

Figur 1.

Oversigt over, hvordan SØM anvender viden om en indsats til at beregne indsatsens økonomiske konsekvenser



Det fremgår længst til venstre i figuren, at en indsats har en række omkostninger, deltagere og effekter. Omkostningerne kan eksempelvis være udgifter til lokaler, materialer og løn til de ansatte. En indsats har også et antal deltagere – ti personer i figuren – og en succesrate. Succesraten angiver, hvor stor en andel af deltagerne, der opnår succes *som følge af* indsatsen (indsatsens effekt) og ud fra et på forhånd defineret succesmål. Nogle af deltagerne ville også opnå succes uden indsatsen, men hvis indsatsen øger andelen med eksempelvis 20 procentpoint, så betyder det, at yderligere to ud af de ti deltagere opnår succes *som følge af* indsatsen. Det øgede antal deltagere, der opnår succes, kan have positive, økonomiske konsekvenser i form af færre udgifter for kommune, region og/eller stat.

Figurens midterste del viser, hvordan modellen beregner de økonomiske konsekvenser af deltagerens succes. De deltagere, der opnår succes *som følge af* indsatsen, kan eksempelvis forventes at tilbringe færre dage i fængsel og/eller flere dage i beskæftigelse i fremtiden, end de ellers ville have gjort. De økonomiske konsekvenser af én deltagers succes er estimeret ud fra oplysninger om en historisk gruppe af personer i målgruppen (se afsnit 2.2). Konsekvenserne opgøres i udgangspunktet i et antal ydelser og aktiviteter (f.eks. antal dage i fængsel/arresthus, antal dage i beskæftigelse eller antal sengedage ved somatisk sygehusindlæggelse), som efterfølgende omregnes til økonomiske konsekvenser for hver enkelt offentlig aktør ved hjælp af oplysninger om gennemsnitlige priser pr. ydelse og aktivitet. Dette udgør de økonomiske konsekvenser af én deltagers succes. For at beregne den økonomiske konsekvens af indsatsens effekt ganges de økonomiske konsekvenser af én deltagers succes med antallet af deltagere, der opnår succes *som følge af* indsatsen. Beregningen forudsætter således, at indsatsen er grundigt effektevalueret.

Når de økonomiske konsekvenser af indsatsen sammenholdes med de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre indsatsen, giver det et nettoresultat som vist længst til højre i figur 1. Nettoresultatet kan beregnes for et antal år fra indsatsens iværksættelse, og udgifterne til og de økonomiske konsekvenser af indsatsen kan opdeles efter, om de vedrører staten (f.eks. politi, anklagemyndighed, domstole og kriminalforsorg), regioner (f.eks. sundhedsvæsenet) eller kommuner (overførselsindkomster, beskæftigelsesindsatser m.v.). På den måde kan det vurderes, om omkostningerne til indsatsen over for de ti deltagere i eksemplet er større eller mindre end de positive, økonomiske konsekvenser, der er forbundet med, at yderligere to personer opnår succes.

I SØM er det estimeret, hvilke konsekvenser det har for indsattes brug af offentlige ydelser og aktiviteter, at de undgår recidiv og/eller opnår beskæftigelse eller uddannelse efter løsladelse. I det følgende beskrives, hvordan disse estimater er beregnet, da det gør det lettere at forstå de beregninger, der præsenteres senere i rapporten.

Hvis en deltager opnår succes ud fra et givent succesmål, så har det en række konsekvenser, der er estimeret på forhånd i SØM for en specifik målgruppe.

Målgruppen angår en historisk gruppe af personer, der opdeles efter, om de opnår succes i forhold til succesmålet eller ej. Målgruppen, *løsladte*, består af alle personer over 18 år med et dansk CPR-nummer, der er løsladt fra et fængsel eller et arresthus i 2008-2015 efter at have afsonet en ubetinget frihedsstraf. Hvis den samme person løslades efter afsoning af en ubetinget frihedsstraf mere end én gang i perioden, er der taget udgangspunkt i en tilfældig løsladelse i perioden.

Der er tre succesmål i SØM for målgruppen *løsladte* – to vedrørende recidiv og ét vedrørende beskæftigelse og uddannelse.

- Succesmål 1: En person har opnået succes, hvis personen ikke har begået ny kriminalitet inden for to år efter løsladelse. Det er yderligere sat som betingelse, at den nye kriminalitet har ledt til en fældende strafferetlig afgørelse senest i det tredje kalenderår efter løsladelsesåret.
- Succesmål 2: En person har opnået succes, hvis personen ikke har begået ny og alvorlig kriminalitet inden for to år efter løsladelse. Det er yderligere sat som betingelse, at den nye kriminalitet har medført en ubetinget frihedsstraf senest i det tredje kalenderår efter løsladelsesåret.
- Succesmål 3: En person har opnået succes, hvis personen har været i beskæftigelse eller under uddannelse i mere end halvdelen af kalenderåret efter løsladelsesåret.

På baggrund af de ovennævnte kriterier opdeles målgruppen i dem, der opnår succes, og dem, der ikke gør det. Da der er tale om tre forskellige succesmål, er der foretaget tre forskellige opdelinger af målgruppen og dermed tre estimater af de økonomiske konsekvenser. De tre estimater er foretaget ved at sammenligne brugen af ydelser og aktiviteter for de personer i målgruppen, der opnår succes, og de personer i målgruppen, der ikke gør det.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at beregningerne ikke alene angår forskelle i brugen af ydelser og aktiviteter, der er direkte relateret til succesmålet, men derimod forskelle i brugen af ydelser og aktiviteter generelt. Dette betyder f.eks. for Succesmål 1, at der ikke alene udregnes forskelle i antallet af fældende strafferetlige afgørelser. Forskellene på udgiftssiden vedrører både kriminalitet, indkomstoverførsler, sundhed, uddannelse, sociale serviceydelser

samt skatteindtægter. Estimerne udregnes under statistisk kontrol for en række andre forhold, herunder bl.a. køn, alder, herkomst og socioøkonomisk status, da disse forhold kan påvirke målgruppens brug af ydelser og aktiviteter.²

I SØM er de økonomiske konsekvenser af målopfyldelse (succes) ikke estimeret for den periode, hvor det afgøres, om en person i en indsats opnår succes eller ej men først fra og med året efter. Det vil sige, at estimerne af de økonomiske konsekvenser af indsatser, der forebygger kriminalitet, er foretaget fra det tredje kalenderår efter løsladelse, jf. Succesmål 1 og 2, mens estimer af de økonomiske konsekvenser af indsatser, der øger beskæftigelsen, er foretaget fra det andet kalenderår efter løsladelse, jf. Succesmål 3. Til brug for beregningerne i denne rapport og de kommende SØM-rapporter fra Justitsministeriet har Socialstyrelsen udarbejdet supplerende deskriptiv statistik vedrørende forskelle i antal strafferetlige afgørelser og antal dage i fængsel i det første og det andet kalenderår efter løsladelse for de personer i SØM's målgruppe, der henholdsvis opnår og ikke opnår Succesmål 1 og 2. Disse oplysninger gør det muligt at estimere udgifter til ny kriminalitet før det tredje kalenderår efter løsladelse. Dette er afgørende, da estimerne ellers ikke inkluderer de økonomiske konsekvenser, der er forbundet med den recidivkriminalitet, der afgør, at dele af målgruppen ikke opnår succes.

2.3

Usikkerheder ved SØM-beregningerne

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der i SØM anvendes estimer baseret på én gruppe af personer til at foretage beregninger vedrørende en anden lignende men ikke identisk gruppe af personer.

Estimerne af de økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte er baseret på forskelle, som er observeret i en historisk gruppe af personer, der har været indsat i et fængsel eller arresthus. En indsats i kriminalforsorgen vil imidlertid ofte være målrettet en bestemt gruppe af indsatte, der på vigtige punkter kan adskille sig fra den samlede gruppe af indsatte. En beskæftigelsesindsats vil f.eks. primært være relevant for indsatte med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet. Derudover er målgruppen defineret historisk. Hvis der er sket ændringer i, hvilke lovovertrædere der bliver idømt en ubetinget frihedsstraf, i afsoningsvilkår eller i adgangen til sociale ydelser m.v., så kan dette medføre, at estimatet bliver mere upræcist. Det skal derfor altid vurderes, om deltagerne i en given indsats adskiller sig fra den generelle og på forhånd definerede målgruppe, der omfatter en bred gruppe af løsladte fra fængsler og arresthuse, samt hvilken betydning eventuelle forskelle kan have for estimerne af de økonomiske konsekvenser af indsatsen.

² Der kontrolleres for køn, alder, kalenderår, herkomst, vestlig eller ikke-vestlig oprindelse, socioøkonomisk status året inden, uddannelse, antal hjemmeboende børn i alderen 0-24 år, om personen er samboende samt for tidligere brug af den pågældende ydelse/aktivitet (Jacobsen et al. 2018). Alle kontrolvariablene angår året før afgrænsningen af målgruppen.

Det er ligeledes vigtigt at være opmærksom på, at effekten af en indsats kan være målt på en måde, der ikke stemmer overens med definitionen af succesmålene i SØM. Hvis ikke der er overensstemmelse mellem effektmålet og succesmålene i SØM, skal det nøje overvejes, hvordan det påvirker beregningerne, inden modellen anvendes til at sige noget om de økonomiske konsekvenser af den konkrete indsats.

De nævnte vurderinger kan foretages på baggrund af de formelle afgrænsninger af målgruppen og succesmålene for løsladte samt ved at anvende oplysningerne i SØM om gruppen og målene. Oplysningerne kan anvendes til at undersøge, om målgruppen og succesmålene i SØM adskiller sig væsentligt fra indsatsernes målgrupper og effektmål.

Beregningerne bygger derudover på en antagelse om, at den økonomiske konsekvens af, at én deltager i en indsats opnår succes, er den samme som den gennemsnitlige forskel mellem en person i målgruppen, der opnår succes, og en person, der ikke gør det. Det er muligt, at denne antagelse leder til en overestimering af indsatsens betydning.

Endeligt er det værd at være opmærksom på, at estimerne er baseret på personhenførbare, økonomiske konsekvenser, mens mere generelle eller overordnede økonomiske konsekvenser ikke inddrages. På kriminalitetsområdet drejer dette sig f.eks. om udgifter til det generelle kriminalpræventive arbejde samt udgifter afledt af den utryghed, som kriminalitet kan generere hos nogle borgere. I beregningerne indgår der heller ikke udgifter relateret til ofre for den kriminalitet, som målgruppen begår. Dette forhold bidrager til, at modellen i visse tilfælde underestimerer de samlede omkostninger, der er forbundet med kriminalitet.

Der henvises til Bilag 1 for en nærmere beskrivelse af, hvilke forhold i SØM der risikerer at underestimere eller overestimere de økonomiske konsekvenser af indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse.

2.4

SØM-beregningernes anvendelighed

Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM) er et beregningsværktøj, der er udviklet med det formål at kunne beregne, hvordan en konkret social indsats påvirker den offentlige økonomi over tid. I denne rapport er SØM anvendt til at beregne de forventede økonomiske konsekvenser, der kan være forbundet med at forebygge recidiv og øge andelen i beskæftigelse eller under uddannelse blandt indsatte efter løsladelse.

Det er vigtigt at være opmærksom på de usikkerheder og begrænsninger, der er i SØM, jf. afsnit 2.3 og Bilag 1. Beregningerne er baseret på en række estimer af konsekvenser og priser. Disse er behæftet med en række usikkerheder, da det ikke er sikkert, at de generelle estimer er anvendelige i forhold til den konkrete indsats, som beregningerne skal belyse de økonomiske konsekvenser af. Indsatsernes effekter er også estimer, der er behæftet med alle de usikkerheder, som findes i effektevalueringerne af indsatserne i forhold til undersøgelsesdesign og overførbareheden af indsatser og effekter fra andre lande. Der er således ikke tale om en eksakt videnskab, og de positive, økonomiske konsekvenser er ikke sikre gevinster.

SØM-beregninger er et kvalificeret bud på, hvordan de økonomiske konsekvenser af en given indsats over for indsatte kan se ud. Beregningerne udmærker sig ved, at de kan gennemføres, *før* indsatsen finder sted, hvis indsatsen er afprøvet og effektevalueret et andet sted.

De forskere, der har været med til at udvikle modellen, fremhæver også, at SØM ikke er et beslutningsgrundlag, men at beregningerne kan fungere som beslutningsstøtte i forbindelse med konkrete indsatser (Jacobsen og Hummelgaard 2018).

Der kan herudover naturligvis være andre perspektiver end SØM-beregningernes budgetøkonomiske perspektiv, som kan være relevant at inddrage i sådanne beslutninger, herunder forhold, der kan være vanskelige at omsætte til kroner og øre.

Økonomiske konsekvenser af recidiv og ringe beskæftigelse blandt løsladte

I dette afsnit præsenteres estimerne af de økonomiske konsekvenser af, at en løsladt 1) ikke begår ny kriminalitet, 2) ikke begår ny kriminalitet, der medfører en ubetinget frihedsstraf, og/eller 3) opnår beskæftigelse eller starter uddannelse efter løsladelse. Estimerne af de økonomiske forskelle mellem de løsladte, der opnår succes, og de løsladte, der ikke gør det, gennemgås for hvert succesmål. Opgørelserne dækker en periode på 10 kalenderår fra løsladelsesåret, og der skelnes mellem udgifter for forskellige aktører: kommuner, regioner og staten. Estimerne danner grundlag for beregningerne af de økonomiske konsekvenser af de konkrete indsatser, der præsenteres senere i rapporten.

3.1

Succesmål 1: Intet recidiv

Som nævnt i afsnit 2.2 har en person opnået Succesmål 1, når personen ikke har begået ny kriminalitet inden for to år efter løsladelse. Det er yderligere sat som betingelse, at den nye kriminalitet skal have ledt til en fældende strafferetlig afgørelse senest i det tredje kalenderår efter løsladelsesåret.

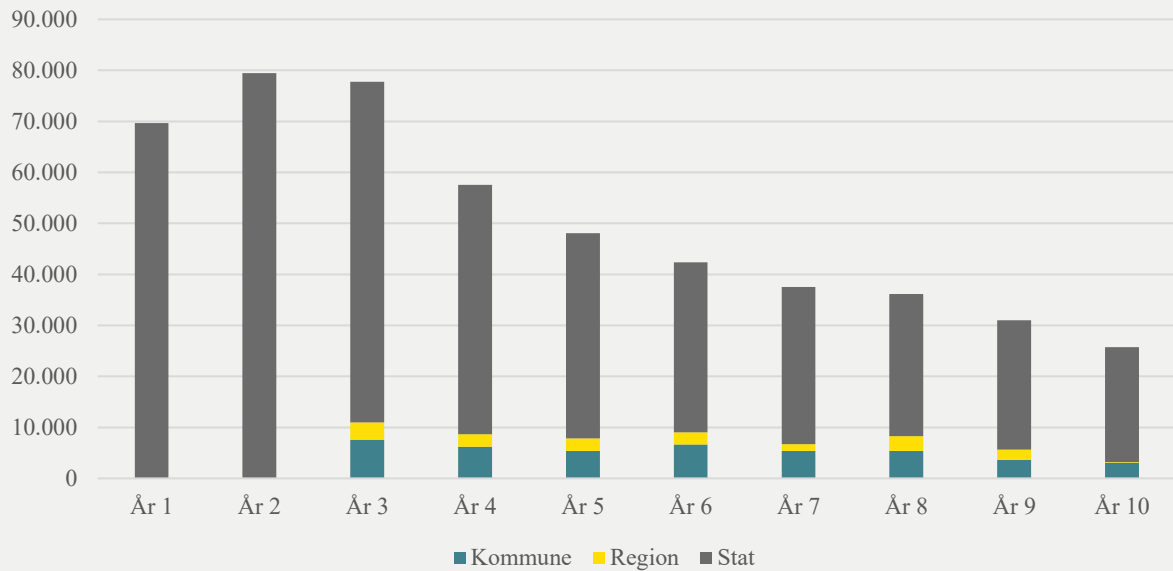
Figur 2 viser estimer for den gennemsnitlige økonomiske konsekvens af, at en person *ikke* begår ny kriminalitet inden for to kalenderår efter, at vedkommende er løsladt fra et fængsel eller arresthus. Den økonomiske konsekvens er de årlige forskelle i udgifter til de løsladte, der recidiverer, og de løsladte, der ikke gør det, i de første 10 år efter løsladelsesåret. De økonomiske konsekvenser er fordelt efter, om de tilfalder kommunerne, regionerne eller staten. Beregningerne i de to første kalenderår angår alene de konsekvensestimer, der er forbundet med kriminalitet, mens beregningerne fra og med År 3 angår de estimerede konsekvenser på alle områder i SØM, jf. afsnit 2.2.

Figuren viser, at der er positive, økonomiske konsekvenser forbundet med at en person ikke recidiverer, svarende til ca. 69.700 kr. i År 1 og ca. 79.500 kr. i År 2. Stigningen fra År 1 til 2 kan hænge sammen med, at udgifterne til recidivisternes eventuelle afsoninger først falder efter en dom. Fra År 2 falder udgiftsforskellene mellem dem, der begår ny kriminalitet, og dem, der ikke begår ny kriminalitet, således at den positive, økonomiske konsekvens i År 10 udgør ca. 25.700 kr. pr. person.

Langt størstedelen af de positive, økonomiske konsekvenser tilfalder staten, herunder hovedsageligt politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen, da det er mellem 68 og 82 pct. af de samlede økonomiske konsekvenser i År 3 til År 10.

Figur 2.

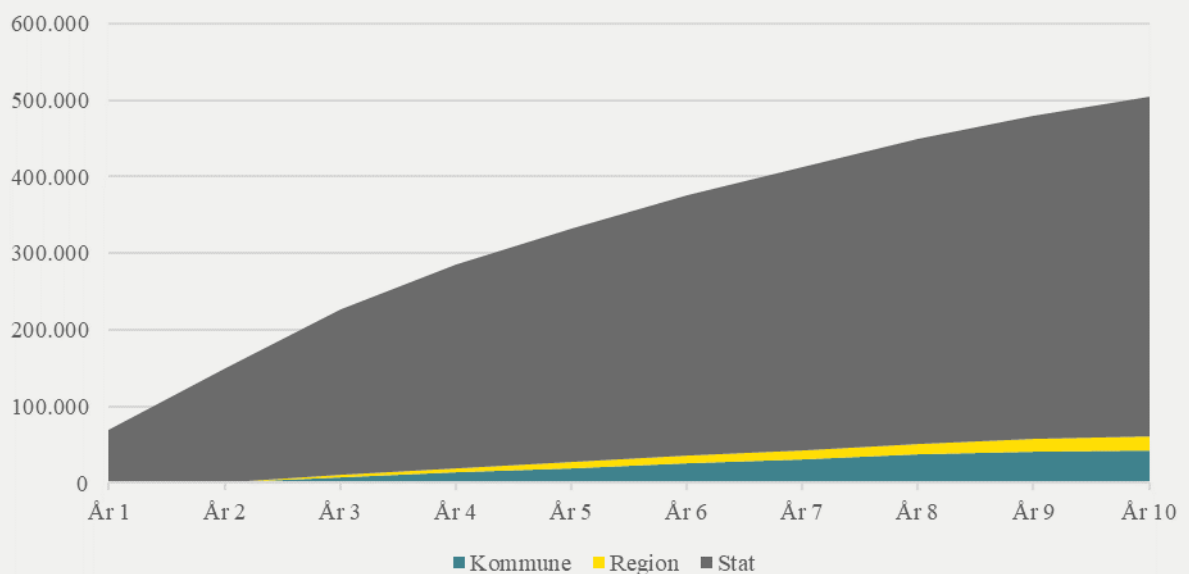
Økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Succes mål 1, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



Figur 3 viser de kumulerede, økonomiske konsekvenser fra figur 2. Det fremgår, at de positive, økonomiske konsekvenser efter 10 år estimeres til ca. 505.300 kr., hvoraf 88 pct. tilfalder staten, herunder særligt politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen.

Figur 3.

Kumulerede, økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Succes mål 1, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



3.2

Succesmål 2: Intet recidiv til ubetinget fængsel

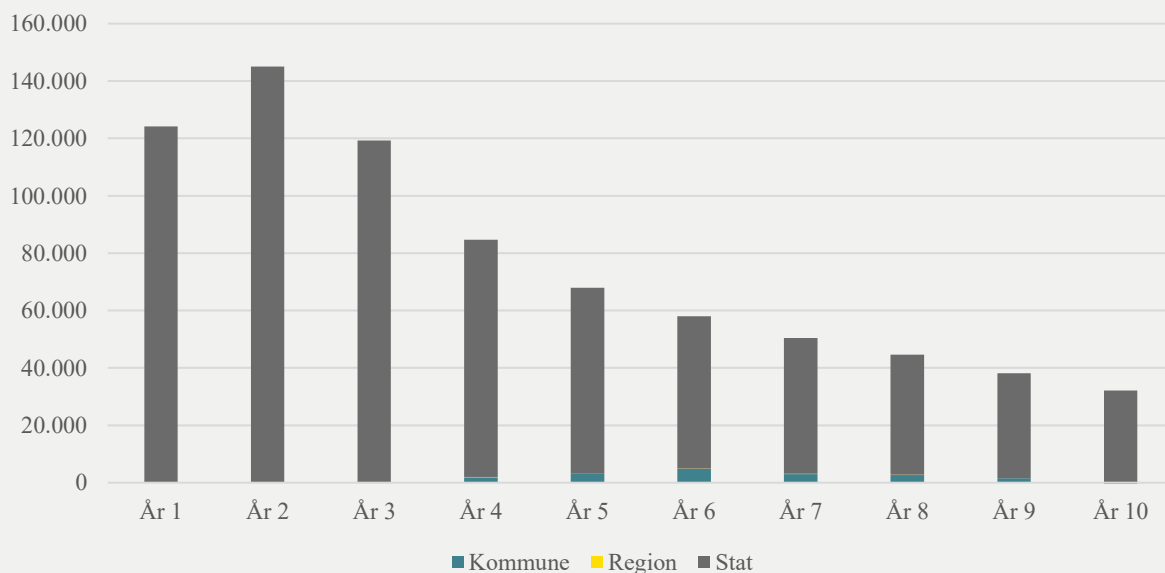
En person har opnået Succesmål 2, når personen ikke har begået ny og alvorlig kriminalitet inden for to år efter løsladelse. Ny og alvorlig kriminalitet defineres som kriminalitet, der har medført en ubetinget fængselsstraf senest i det tredje kalenderår efter løsladelsesåret.

Figur 4 viser den positive, økonomiske konsekvens af, at en person ikke begår ny kriminalitet, der udløser en ubetinget fængselsstraf inden for to år efter, at personen er løsladt fra et fængsel eller arresthus. Beregningerne i de to første kalenderår angår alene de konsekvensestimer, der er forbundet med kriminalitet, mens beregningerne fra og med År 3 angår de estimerede konsekvenser på alle områder i SØM, jf. afsnit 2.2. De positive, økonomiske, kriminalitetsrelaterede konsekvenser af, at en person afholder sig fra at begå ny og alvorlig kriminalitet er estimeret til ca. 124.200 kr. i År 1 og ca. 145.000 kr. i År 2. I År 3 er de positive, økonomiske konsekvenser estimeret til ca. 119.300 kroner pr. person. De positive, økonomiske konsekvenser falder årligt til ca. 31.700 kr. pr. person 10 år efter løsladelsesåret.

De fleste positive, økonomiske konsekvenser opnås af staten, herunder særligt – og i endnu højere grad end for succesmål 1 – politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen, da mellem 85 og 99 pct. af de positive, økonomiske konsekvenser relaterer sig til disse aktører.

Figur 4.

Økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Succesmål 2, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.

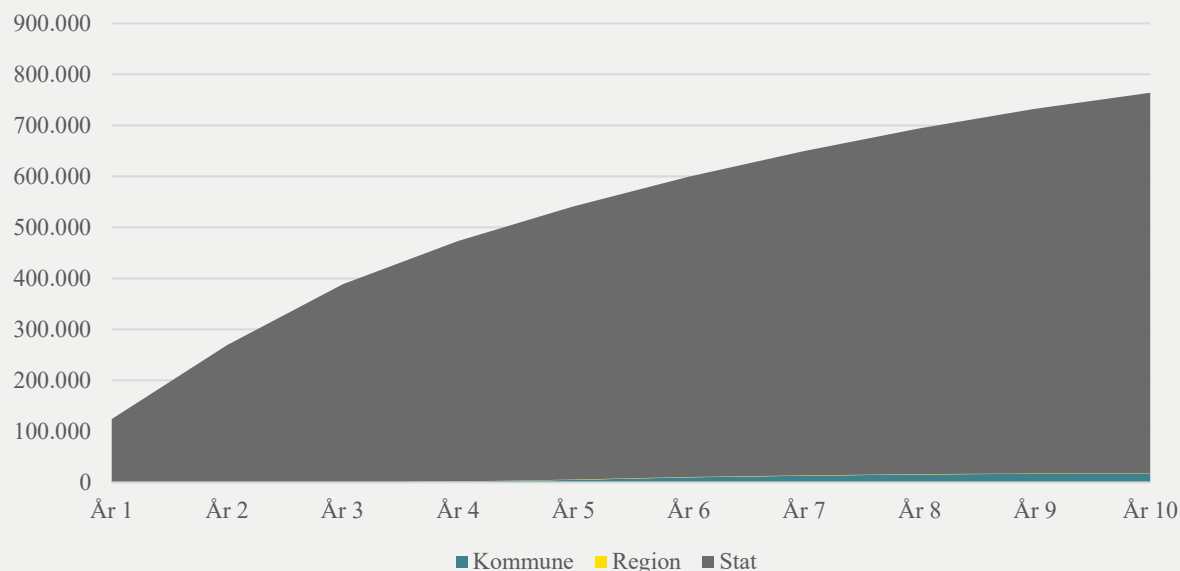


Figur 5 viser de kumulerede, økonomiske konsekvenser fra figur 4. De samlede positive, økonomiske konsekvenser estimeres til ca. 764.000 kr. pr. person efter 10 år, hvoraf 98 pct.

tilfalder staten, herunder som nævnt hovedsageligt politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen.

Figur 5.

Kumulerede, økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Succes mål 2, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



3.3

Succes mål 3: Beskæftigelse og uddannelse

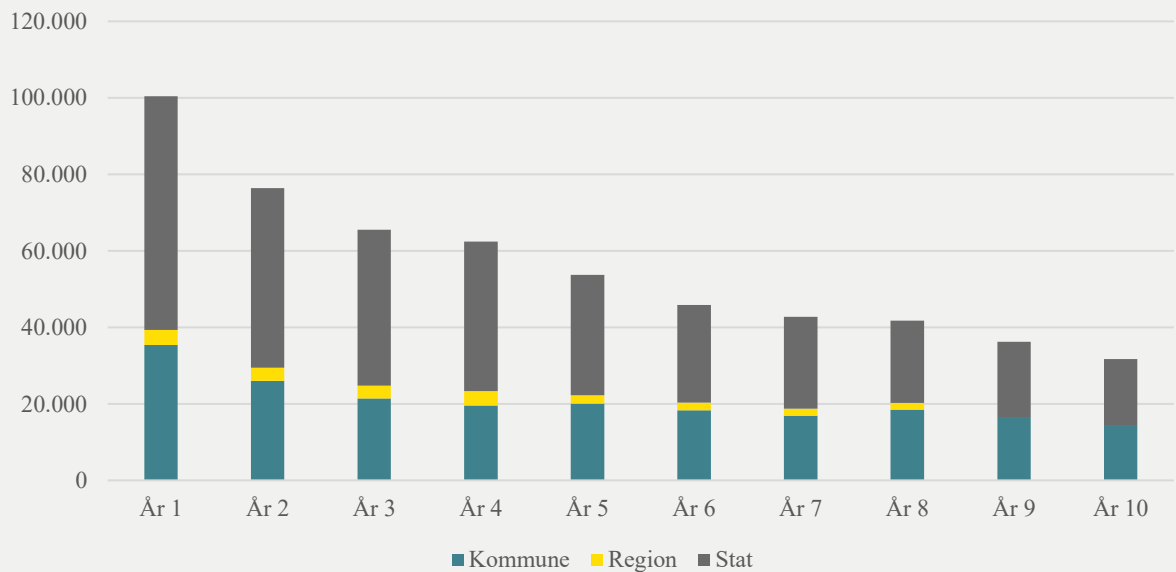
Succes mål 3 er opnået, når en person har været i beskæftigelse eller under uddannelse mere end halvdelen af kalenderåret efter, at vedkommende blev løsladt fra et fængsel eller arresthus. I modsætning til de to tidligere succes mål er der således ikke et direkte fokus på recidiv.

Figur 6 viser de positive, økonomiske konsekvenser af, at en person kommer i beskæftigelse eller starter på en uddannelse efter indsættelse. I det første år er de positive, økonomiske konsekvenser estimeret til ca. 100.400 kr. pr. person, der kommer i beskæftigelse eller starter på en uddannelse. Herefter falder de positive, økonomiske konsekvenser årligt til ca. 31.700 kr. pr. person 10 år efter løsladelsesåret.

De positive, økonomiske konsekvenser fordeler sig mere jævnt mellem kommune og stat, end det er tilfældet for Succes mål 1 og 2, mens konsekvenserne for regionerne fortsat er ganske små. I År 1 tilfalder 61 pct. af de positive, økonomiske konsekvenser staten. Andelen falder over årene til 54 pct. i År 10. Kommunernes andel vokser fra 35 pct. i År 1 til 46 pct. i År 10. Dette skyldes bl.a., at kommunerne ikke har udgifter til indkomstoverførsler til løsladte, der opnår succes i form af beskæftigelse.

Figur 6.

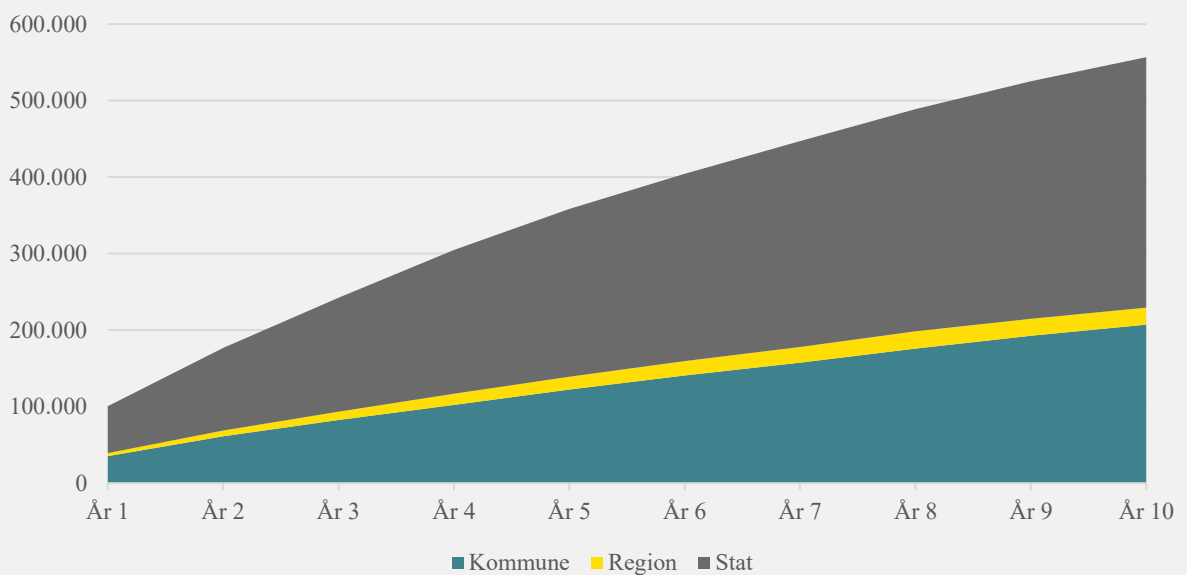
Økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Successmål 3, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



Figur 7 viser de kumulerede, økonomiske konsekvenser, der er ved, at en person kommer i beskæftigelse eller starter på en uddannelse efter løsladelse. De samlede positive, økonomiske konsekvenser estimeres til ca. 556.800 kr. pr. person efter 10 år, hvoraf 57 pct. tilfalder staten, 37 pct. tilfalder kommunerne, og 4 pct. tilfalder regionerne.

Figur 7.

Kumulerede, økonomiske konsekvenser pr. løsladt, der opnår Successmål 3, fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



Økonomiske konsekvenser af virksomme indsatser over for indsatte

Den økonomiske betydning af en indsats kan beregnes med SØM, hvis der er foretaget en effektevaluering af indsatsen, f.eks. som i dette tilfælde, hvor effektevalueringer har vist, at indsatserne leder til, at deltagerne afholder sig fra at begå ny kriminalitet eller kommer i beskæftigelse eller uddannelse efter løsladelse.

I den følgende del af rapporten beskrives to virksomme indsatser over for indsatte i henholdsvis Sverige og Finland. I forlængelse af beskrivelserne beregnes de forventede økonomiske konsekvenser af indsatserne via SØM, da en effektevaluering af indsatsen i Sverige viser, at indsatsen reducerer deltagernes recidiv, mens en effektevaluering af indsatsen i Finland viser, at indsatsen øger andelen, der kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Dette skal ses som en illustration af muligheden for at beregne de langsigtede, økonomiske konsekvenser af kriminalitetsforbyggende indsatser over for indsatte. Denne mulighed er særligt interessant, da der ikke tidligere har eksisteret en model, der gør det muligt at beregne sådanne konsekvenser på en systematisk og ensartet måde i en dansk kontekst.

De to indsatser er udvalgt til at indgå i beregningerne i rapporten på baggrund af en søgning efter effektevalueringer af indsatser over for indsatte i Danmark og i de øvrige nordiske lande. Det er ikke lykkedes at finde solide effektevalueringer af indsatser over for indsatte i fængsler og arresthuse i Danmark, der påviser en positiv effekt af indsatsen på deltagernes recidiv og/eller beskæftigelse, inklusive uddannelse. Dette skal ikke forstås således, at der ikke er nogen indsatser over for indsatte i Danmark, der virker efter hensigten. Det er snarere et udtryk for, at der ikke er foretaget mange effektevalueringer af indsatser over for indsatte i Danmark, hvilket bl.a. skyldes, at det er meget vanskeligt at foretage denne type af evalueringer. De nordiske lande ligner i høj grad Danmark, hvad angår deres fængselssystem, det strafferetlige system og samfund i øvrigt, og det er derfor forventeligt, at Danmark vil kunne opnå effekter, der svarer til dem, der er dokumenteret i andre nordiske lande – i dette tilfælde i Sverige og Finland.

Det første afsnit i kapitel 4 indledes med en kort beskrivelse af, hvilke metoder der kan anvendes i effektevalueringer, for at resultaterne anses for valide, og hvilke usikkerheder der kan være forbundet med metoderne. Dernæst beskrives først den svenske indsats Utökad frigång (udvidet frigang), samt beregningerne af de økonomiske konsekvenser af indsatsen, og efterfølgende den finske uddannelsesindsats samt beregningerne af denne indsats' økonomiske konsekvenser.

4.1

Hvordan undersøger man bedst effekten af en indsats?

Effekten af en indsats angår, hvor stor en andel af deltagerne i indsatsen, som opnår succes (f.eks. afholder sig fra at begå ny kriminalitet), og som ikke ville have opnået det, hvis ikke

de havde deltaget i indsatsen.³ I dette afsnit redegøres der kort for nogle af de metoder, der kan anvendes til at måle effekten af en indsats, med henblik på at tydeliggøre, hvordan metoderne kan påvirke resultaternes sikkerhed.

Den metode, der i mange sammenhænge anses for den bedste og mest anerkendte til at estimere effekter af konkrete indsatser, er et randomiseret, kontrolleret forsøg (RCT, randomized controlled trial), hvor personer ved tilfældig udvælgelse opdeles i dem, der modtager indsatsen, og dem, der ikke modtager indsatsen. Metoden sikrer, at de to grupper (eksperimentel- og kontrolgruppen) ligner hinanden mest muligt forudsat, at grupperne er tilstrækkeligt store. Dette er nødvendigt for at afgøre, hvor stor en del af personerne i eksperimentelgruppen, der opnår succes *som følge af* indsatsen (Angrist og Pischke 2008).

Nogle effektevalueringer er såkaldte kvasi-eksperimenter, hvor det med rimelighed kan antages, at de personer, der indgår i eksperimenterne, fra start og uden indblanding fra evalueringsteamet er tilfældigt fordelt i eksperimentel- og kontrolgrupper, eller at fordelingen er sket ud fra forhold uden betydning for effekten af det, der undersøges. Kvasi-eksperimenter kan skyldes ydre omstændigheder, såsom naturkatastrofer, særlige praksisser i f.eks. sagsbehandling eller en særlig implementering af en indsats. Forskellen i andelen af personer i henholdsvis eksperimentel- og kontrolgruppen, der opnår succes (f.eks. afholder sig fra at begå ny kriminalitet), kan i udgangspunktet tilskrives indsatsen. Resultaterne er dog ikke helt ligeså sikre som i et randomiseret, kontrolleret forsøg, da det kan være, at fordelingen af personer i eksperimentel- og kontrolgrupper ikke er så tilfældig, som den umiddelbart synes. Dette betyder, at der kan være systematiske forskelle mellem grupperne, som man ikke er opmærksom på i sin analyse, og som kan påvirke resultaterne (Sherman et al. 2002).

Det er ikke altid muligt at anvende de nævnte undersøgelsesdesigns i evalueringer af konkrete indsatser. Det er eksempelvis ikke lykkedes Justitsministeriet at finde effektevalueringer af indsatser over for indsatte i Norden, hvori der anvendes et randomiseret, kontrolleret forsøg eller et kvasi-eksperimentelt design med en tilfældig fordeling af indsatte i eksperimentel- og kontrolgrupper. I det svenske og det finske studie, der indgår i rapporten, anvender forskerne eksperimentel- og kontrolgrupper, der i udgangspunktet ikke er sammenlignelige (se beskrivelsen af studierne i afsnit 4.2 og 4.3). Derfor foretager forskerne henholdsvis statistisk kontrol og matchning for at imødegå de systematiske forskelle, der findes mellem eksperimentel- og kontrolgrupperne. Dette sikrer, at grupperne er sammenlignelige på en række parametre, herunder bl.a. med hensyn til alder og tidligere kriminalitet. Metoderne sikrer imidlertid ikke kontrol af uobserverede forhold som f.eks. motivation for at deltage i indsatsen, da der ikke findes oplysninger om dette i datamaterialet til undersøgelserne. Dette betyder, at de indsatte i eksperimentel- og kontrolgrupperne i det svenske og det finske studie kan adskille sig fra hinanden på visse punkter. Det er derfor ikke helt sikkert, at hele forskellen i andelen, der opnår succes i de to indsatser, skyldes deres deltagelse i indsatserne.

³ En effekt kan også måles på en kontinuert skalavariabel, eksempelvis årsindkomst, men i SØM måles der alene effekter på diskrete, binære variable. Forklaringen er derfor målrettet den type effektmål.

4.2

Udvidet frigang i Sverige

Utökad frigång (udvidet frigang) er en type af udslusning fra fængsler, der anvendes i Sverige, hvor indsatte afsoner den sidste del af deres straf i hjemmet (typisk med elektronisk fodlænke) under forudsætning af, at personerne deltager i beskæftigelse, uddannelse eller behandling. Udslusning fra fængsler har generelt til formål at sikre indsatte en god overgang fra tiden i fængsel til livet i friheden, bl.a. ved at gøre overgangen til friheden mere struktureret og ved at sikre, at afsoneren i sin første tid uden for fængslet opbygger positive sociale relationer og tilhørsforhold til sociale institutioner, såsom arbejdsmarkedet, uddannelsesinstitutioner mv. (Gill 2016).

En effektevaluering af udvidet frigang viser, at recidivet er mindre blandt indsatte, der har afsonet den sidste del af deres straf i hjemmet, end blandt indsatte, der ikke har deltaget i nogen udslusningsindsats (Forsman og Werner 2016).

4.2.1

Hvem deltager i udvidet frigang?

Udvidet frigang kan tilbydes til indsatte, som vurderes ikke at have nogen betydelig risiko for at begå ny kriminalitet, at flygte eller i alvorlig grad at udvise anden problematisk opførsel, eksempelvis ved gentagne gange at nægte at arbejde under indsættelse (Lundgren og Sundström 2008). Indsatte skal problemfrit have gennemført en udgang, der omfatter en overnatning. De skal have adgang til en bopæl, der muliggør afsoning med fodlænke, og de skal være beskæftigede med arbejde, uddannelse eller behandling. Mindst halvdelen af straffen skal være afsonet, dog mindst tre måneder, og indsatsen varer typisk frem til, at to tredjedele af straffen er afsonet, hvorefter der kan gives prøveløsladelse (Sundström 2009, Holmberg et al. 2017). Derudover foretages en konkret vurdering af, om der kan gives udvidet frigang, på baggrund af en række forhold (Holmberg et al. 2017).⁴ Personer med et betragteligt behov for støtte, pleje og/eller behandling på grund af misbrugsproblemer eller andre problematikker tilbydes i udgangspunktet ikke udvidet frigang (Lundgren og Sundström 2008, Holmberg et al. 2017).

Indsatte visiteres til udvidet frigang igennem den svenske kriminalforsorgs, Kriminalvårdens, udredning af den enkelte indsattes behov for pleje, behandling, uddannelse eller anden beskæftigelse inden løsladelse, den indsattes motivation og forudsætninger, samt den indsattes risiko for recidiv eller anden overtrædelse af vilkårene ved udvidet frigang. På den baggrund skal udredningen indeholde en anbefaling af, om (og i så fald hvordan) udvidet frigang skal tilbydes. Udredningen og eventuel iværksættelse af udvidet frigang godkendes af den pågældende institutions leder samt af jurister i den svenske kriminalforsorgs hovedkontor (Holmberg et al. 2017).

⁴ Dette omfatter den indsattes aktuelle og tidligere kriminalitet (herunder hensyn til ofre for kriminaliteten), udfaldet af andre indsatser under afsoningen, straffens længde og den resterende afsoningstid, udvisning eller i øvrigt ringe tilknytning til Sverige, om den indsatte indgår i en organiseret, kriminel gruppering eller lignende, samt den indsattes personlige forhold i forhold til eksempelvis misbrug og mentalt helbred.

Det fremgår af Kriminalvårdens årsstatistik, at 568 indsatte påbegyndte udvidet frigang i 2019 (Kriminalvården 2019). En tilsvarende indsats i Danmark må forventes at have et mindre deltagerantal, da målgruppen for indsatsen må forventes at være mindre, idet den danske befolkningen er mindre. Når der tages hensyn til befolkningsstørrelsen i henholdsvis Sverige og Danmark ville en tilsvarende indsats i Danmark kunne forventes at have ca. 319 deltagere årligt.

Deltagerne i udvidet frigang vurderes at være overvejende sammenlignelige med målgruppen i SØM på baggrund af deres gennemsnitlige alder og kønsfordelingen. Recidivet for personer i målgruppen for udvidet frigang er dog noget lavere end recidivet for personer i SØM's målgruppe. Dette skyldes antageligt, at kriterierne for deltagelse i udvidet frigang medfører, at målgruppen er mindre belastet end målgruppen i SØM, der består af alle indsatte. Dette forhold tilføjer en grad af usikkerhed til estimerne.

4.2.2

Hvad indebærer udvidet frigang?

Udvidet frigang indebærer, at en indsat afsoner den sidste del af sin straf i hjemmet under kontrollerede forhold. Klienten kan kun forlade sin bopæl på aftalte tidspunkter, hvilket typisk kontrolleres med en elektronisk fodlænke. Godt halvdelen af de indsatte i udvidet frigang har et arbejde, mens de resterende typisk deltager i beskæftigelsesindsatser, ulønnet praktik på samfundstjenestelignende vilkår eller er under uddannelse (Sundström 2009).

Udvidet frigang kan afbrydes, hvis klienten i alvorlig grad udviser dårlig opførsel ('missköta sig'), hvilket omfatter flugt, ny kriminalitet, påvirkning af alkohol eller stoffer samt forsøg på at ødelægge den elektroniske fodlænke (Holmberg et al. 2017). Kriminalforsorgen foretager flere gange ugentligt kontrol i form af hjemmebesøg med evt. alkohol- eller narkotikatest samt ved kontakt til klientens beskæftigelses-, uddannelses- eller behandlingssted.

4.2.3

Effekten af udvidet frigang

Der er foretaget en effektevaluering af udvidet frigang, som tyder på en kriminalpræventiv effekt af indsatsen (Forsman og Werner 2016).⁵ Risikoen for recidiv er undersøgt for alle 38.354 indsatte, der blev løsladt i 2007-2013, og som ikke blev udvist eller overført til afsoning i udlandet. For denne gruppe undersøges det, om de begår ny kriminalitet fra tidspunktet for løsladelse fra fængsel eller arresthus og frem til udgangen af 2013, eller til den løsladte migrerer eller dør.

Recidivet blandt de indsatte, der deltager i udvidet frigang, er 9,3 procentpoint lavere end recidivet blandt andre indsatte, der ikke deltager i en udslusningsindsats. I beregningen er der

⁵ Der er også foretaget en effektevaluering af den tidligere ordning med udslusning til afsoning i hjemmet med elektronisk fodlænke. Denne ordning er kendt som intensivövervakning eller IÖV-utsluss. Evalueringen påviser en effekt af udslusning til afsoning i hjemmet med elektronisk fodlænke (Marklund og Wennerberg 2007, Marklund og Holmberg 2009). Den bygger på et lidt mindre materiale end evalueringen af den nuværende ordning med udvidet frigang, og der kontrolleres for færre forhold. Evalueringens design og resultater har dog i visse tilfælde relevans for den nyere undersøgelse. Dette kommenteres i nærværende rapport, hvor det er relevant.

foretaget statistisk kontrol for en række forhold, der kan have betydning for recidivet, se beskrivelsen nedenfor. Forskellen er statistisk signifikant.

De løsladtes recidiv måles i perioder af varierende længde afhængig af løsladelsestidspunktet. Måleperioden var i gennemsnit 776 dage for de løsladte i udvidet frigang (eksperimentalgruppen) og 649 for de øvrige løsladte (kontrolgruppen). Evalueringsmetoden tager højde for forskellen i varighederne for de to grupper. Effekten af udvidet frigang er målt ved anvendelse af Cox-regression, hvor det undersøges, hvad der påvirker risikoen for recidiv til ny kriminalitet, herunder om der kan ses en betydning af udslusning til afsoning i hjemmet med elektronisk fodlænke.⁶ Undersøgelsens design og effektmål er overordnet set sammenlignelig med definitionen af Succesmål 1 i SØM for målgruppen af løsladte.

Indsatte i udvidet frigang er ikke tilfældigt udvalgt og kan derfor ikke antages at være fuldt sammenlignelige med andre indsatte, jf. afsnit 4.1.⁷ I effektevalueringen foretager forskerne statistisk kontrol af en række forhold, der indgår i vurderingen af, om udslusning til afsoning i hjemmet kan komme på tale. Disse forhold inkluderer kriminalforsorgens vurdering af den indsatte risiko for recidiv, strafflængden, tidligere antal tiltaler ('lagföring'), psykiatriske diagnoser samt forhold relateret til misbrug af alkohol eller narkotika. Derudover kontrollerer forskerne for forskelle i alder ved indsættelse, civilstand, fødeland samt kriminel debutalder. Den målte effekt skyldes derved ikke forskelle vedrørende disse forhold.

Der kontrolleres ikke for alle relevante forhold i undersøgelsen, og dette udgør en central svaghed. Der kontrolleres f.eks. ikke for beskæftigelse (i form af arbejde, uddannelse eller behandling), bopæl efter løsladelse, om den indsatte tidligere har haft problemfri udgang samt for tilhør til organiserede, kriminelle grupperinger eller lignende. Dette er alle forhold, som vedrører de formelle krav til, at indsatte kan tilbydes udvidet frigang, og som det derfor må forventes i mindre grad at belaste eksperimentalgruppen end kontrolgruppen. Derudover kon-

⁶ I Sverige findes tre andre former for udslusning: 'frigang', plejeophold ('vårdvistelse') og udslusningshjem ('halvvägshus'). Effektevalueringen af udvidet frigang belyser også, om disse former for udslusning mindsker recidivet blandt løsladte, men der kan ikke påvises en statistisk signifikant effekt af de tre øvrige udslusningsindsatser.

⁷ Dette er i særlig grad tilfældet, da kontrolgruppen har afsonet i samme periode som eksperimentalgruppen. Der kan således være personer i kontrolgruppen, der har fået foretaget en udredning med henblik på udslusning i udvidet frigang, men hvor kriminalforsorgen har vurderet, at personerne *ikke* er egnede. I et ældre studie af den tidligere ordning IÖV-utsluss har godt halvdelen af kontrolgruppen afsonet deres domme i perioden op til indførelse af muligheden for IÖV-utsluss, mens den resterende del af kontrolgruppen har afsonet, mens IÖV-utsluss var en mulighed. Der er ikke statistisk signifikante forskelle i recidivet mellem personerne i de to dele af kontrolgruppen (Marklund og Holmberg 2009). En samtidig udvalgt kontrolgruppe udgør derfor ikke nødvendigvis et problem.

trollerer forskerne ikke for, om de indsatte, der ikke tilbydes en udslyningsindsats, er motiverede for at indgå i en sådan indsats.⁸ Det er således ikke sikkert, at eksperimental- og kontrolgrupperne er sammenlignelige på disse punkter eller med hensyn til andre forhold, som der ikke kontrolleres for.

4.2.4

Direkte udgifter og sparede udgifter for kriminalforsorgen

For at beregne den økonomiske konsekvens af udvidet frigang er det nødvendigt at kortlægge indsatsens udgifter samt udgifterne til den behandling, som de indsatte ville have fået, hvis ikke de var i udvidet frigang.

Tabel 1 viser Kriminalvårdens oplysninger om udgifter til udvidet frigang samt de udgifter, der er sparet ved, at de indsatte afsoner den sidste del af deres straf med fodlænke.⁹ Udgifterne er beregnet for en indsats med kun én deltager og med det estimerede antal deltagere ved en tilsvarende indsats i Danmark, jf. afsnit 4.2.1.

Tabel 1

Direkte udgifter og sparede udgifter for kriminalforsorgen ved indsatsen

		Ved 1 deltager	Ved 319 deltagere
Udgifter	Drift af IT-system	278.499 kr.	278.499 kr.
	Fodlænke mv.	75.559 kr.	24.103.475 kr.
	Samlede udgifter	354.058 kr.	24.381.974 kr.
Sparede udgifter	Sparede udgifter	294.338 kr.	93.909.644 kr.
	Direkte nettoresultat	-59.720 kr.	69.527.670 kr.

* Tallene i figuren er afrundede og udgifterne for 319 deltagere er derfor ikke præcist 319 gange højere end udgifterne for 1 deltager.

Kriminalvården har oplyst, at der er en fast udgift til drift af et IT-system på i alt 278.499 danske kr. årligt.¹⁰ Denne udgift er uafhængig af, om én enkelt indsat deltager eller alle 319

⁸ En kvalitativ evaluering af udvidet frigang viser, at nogle klienter foretrækker at afsoner i fængsel, da de oplever, at afsoning i hjemmet er forbundet med et meget højt niveau af kontrol (Holmberg et al. 2017)

⁹ Direktoratet for Kriminalforsorgen har på baggrund af udgifterne til den danske fodlænkeordning oplyst, at Kriminalvårdens oplysninger om udgifterne til udvidet frigang i Sverige også forekommer realistiske i en dansk kontekst.

¹⁰ Kriminalvården har oplyst alle udgifter i svenske kroner (SEK). Disse er omregnet til danske kroner (DKK) ud fra Nationalbankens kurs den 21. maj 2021.

indsatte deltager i indsatsen. Derudover er der en række udgifter forbundet med forløbet i udvidet frigang, idet afsoningen i hjemmet kræver fodlænke, alkoholkontrol, udredning og udgifter til retshåndhævelse. Kriminalvården har oplyst, at et døgn i udvidet frigang koster 452 kr., og at et forløb i udvidet frigang i gennemsnit varer 167 dage. Et forløb i udvidet frigang koster således i gennemsnit 75.559 kr., hvis der ses bort fra udgifterne til IT-systemet.

Når en indsat indgår i udvidet frigang, bortfalder udgifterne til afsoning i fængsel. Kriminalvården har oplyst, at et døgn i et svensk fængsel i gennemsnit koster 1.763 kr. Det vil sige, at Kriminalvården i gennemsnit sparer udgifter for ca. 294.300 kr. pr. forløb.

En tilsvarende indsats i Danmark estimeres at ville have et deltagerantal på 319 indsatte pr. år, jf. afsnit 4.2.1. Med dette deltagerantal forventes indsatsen at koste i alt ca. 24,4 mio. kr., mens der spares ca. 93,9 mio. kr. på afsoning i fængsler. Det direkte nettoresultat af indsatsen forventes således at ville være ca. 69,5 mio. kr. for kriminalforsorgen i Danmark.

4.2.5

Økonomiske konsekvenser af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt

Udvidet frigang medfører en række økonomiske konsekvenser. I det efterfølgende sammenholdes disse konsekvenser med de direkte udgifter og sparede udgifter for kriminalforsorgen, som er nærmere beskrevet i afsnittet ovenfor. I beregningerne tages der udgangspunkt i, at indsatsen har 319 deltagere årligt, jf. afsnit 4.2.1, og at de indirekte, økonomiske konsekvenser af indsatsen er forbundne med indsatsens effekt samt med de beskæftigelsesaktiviteter, der er et krav til de indsatte for at kunne deltage i indsatsen.

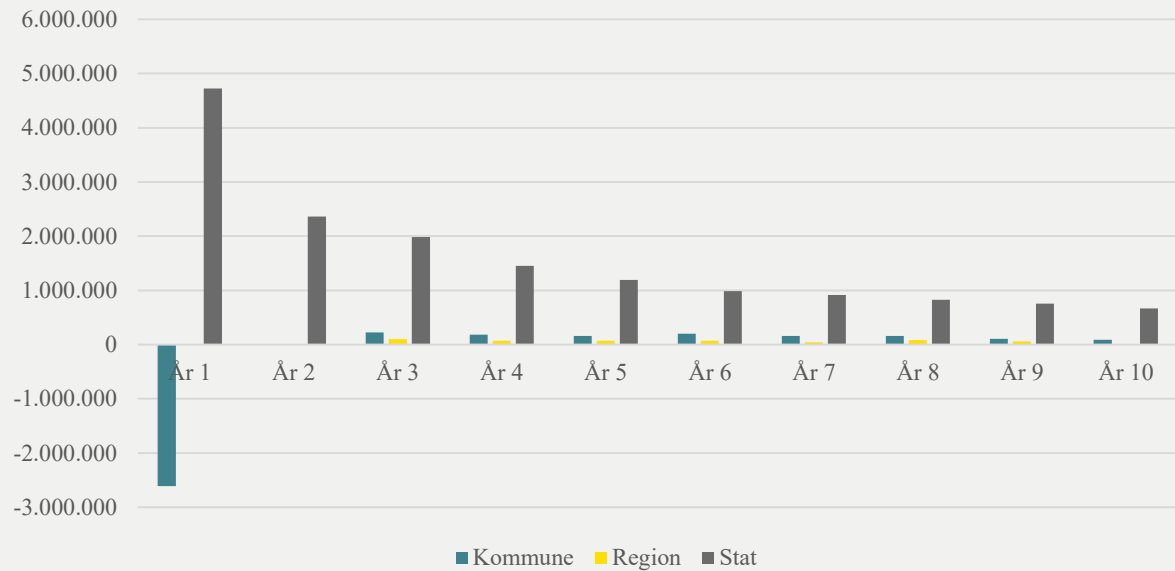
Figur 8 viser de indirekte, økonomiske konsekvenser, der er relateret til udvidet frigang, i en periode på 10 år fra løsladelsesåret. Omtrent halvdelen af personer i udvidet frigang er i beskæftigelse, mens de resterende deltagere indgår i beskæftigelsesindsatser, er i beskæftigelse på samfundstjenestelignende vilkår eller indskrevet på en uddannelse (Sundström 2009). De økonomiske konsekvenser af disse aktiviteter er indregnet i indsatsens første år. Det antages, at personer uden erhvervsmæssig beskæftigelse modtager offentlig forsørgelse i denne periode. Både de positive og de negative økonomiske konsekvenser af indsatsen udgør ca. 7,9 mio. kr., og aktiviteterne leder således ikke til en nævneværdig økonomisk konsekvens samlet set. De positive og negative konsekvenser fordeler sig imidlertid forskelligt mellem kommune, region og stat, idet kommunerne vil opleve en negativ, økonomisk konsekvens på 2,5 mio. kr. det første år efter indsatsen, mens staten vil opleve en tilsvarende positiv, økonomisk konsekvens.

I de første to år er de økonomiske konsekvenser forbundet med indsatsens recidivforebyggende effekt alene opgjort på kriminalitetsområdet, jf. afsnit 2.2. De økonomiske konsekvenser på kriminalitetsområdet viser samlet set et overskud på ca. 2,1 mio. kr. i År 1 og ca. 2,4 mio. kr. i År 2.

Fra og med År 3 anvendes konsekvensestimaterne i SØM til at beregne de økonomiske konsekvenser, der er forbundet med indsatsens effekt. I År 3 er de positive, økonomiske konsekvenser i alt ca. 2,3 mio. kr., hvorefter de falder årligt til ca. 764.500 kr. i År 10. Langt størstedelen af de positive, økonomiske konsekvenser tilfalder staten, herunder særligt politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen.

Figur 8.

Økonomiske konsekvenser forbundet med udvidet frigangs beskæftigelsesaktiviteter og effekt fordelt efter aktør og år fra løsladelse. Positive og negative økonomiske konsekvenser.

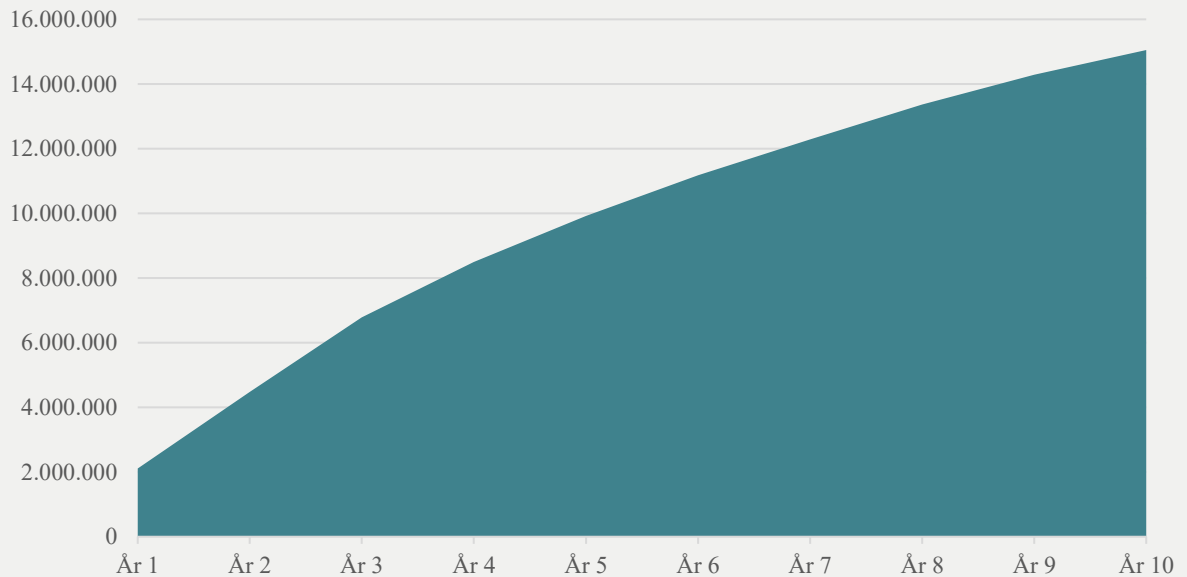


Figur 9 viser den kumulerede, økonomiske konsekvens af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt. Det fremgår, at der 10 år efter indsatsen er opnået positive, økonomiske konsekvenser for ca. 15,1 mio. kr. eller gennemsnitligt ca. 47.200 kr. pr. deltager for samtlige deltagere i indsatsen. De positive, økonomiske konsekvenser for politiet, anklagemyndigheden, domstolene og kriminalforsorgen er estimeret til ca. 12,5 mio. kr. efter 10 år.

Fra År 3 til År 10 er der estimeret positive, økonomiske konsekvenser af en øget skatteindtægt for i alt ca. 1 mio. kr. samt konsekvenser af færre udgifter til sundhedsydelser for ca. 901.400 kr., færre udgifter til sociale serviceydelser for ca. 524.200 kr. og færre udgifter til indkomstoverførsler for ca. 154.300 kr.

Figur 9.

Kumulerede, økonomiske konsekvenser af udvidet frigangs beskæftigelsesaktiviteter og effekt. Positive, økonomiske konsekvenser.



4.2.6

Det samlede nettoresultat af udvidet frigang

Det samlede nettoresultat 10 år efter indsatsens start fås ved at lægge det direkte nettoresultat af indsatsens udgifter og sparede udgifter for kriminalforsorgen sammen med de økonomiske konsekvenser af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt, jf. afsnit 4.2.4 og 4.2.5.

Figur 10 viser det samlede nettoresultat, herunder at de økonomiske konsekvenser af indsatsen ikke er ligeligt fordelt mellem kommune, region og stat. Dette ses tydeligt ved, at indsatsen medfører positive, økonomiske konsekvenser for staten for ca. 85,4 mio. kr. efter 10 år., hvoraf ca. 69,5 mio. kr. stammer fra det direkte nettoresultat af indsatsen for kriminalforsorgen, mens ca. 15,9 mio. kr. stammer fra de økonomiske konsekvenser af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt.

De negative, økonomiske konsekvenser for kommunerne i År 1, der skyldes nogle af de beskæftigelsesaktiviteter, som er et krav for, at en person kan deltage i udvidet frigang, bliver kun delvist opvejet af de senere års positive, økonomiske konsekvenser, således at kommunerne i År 10 samlet set har negative, økonomiske konsekvenser for ca. 1,3 mio. kr.

Regionerne opnår samlet set positive, økonomiske konsekvenser for ca. 504.100 kr. 10 år efter indsatsens start. Dette skyldes et mindre forbrug af ydelser på sundhedsområdet.

Det samlede nettoresultat efter 10 år fra indsatsens start er således et overskud på ca. 84,6 mio. kr. Det vil sige, at der i gennemsnit er positive, økonomiske konsekvenser for ca. 265.100 kr. pr. deltager for alle deltagere i indsatsen.

Figur 10.

Samlet nettoresultat efter 10 år fordelt efter aktør.



4.3

Uddannelse af indsatte i Finland

I Finland findes der en række tilbud om uddannelse til indsatte i landets fængsler. Uddannelsesstilbuddene har til formål at styrke resocialiseringen af de indsatte ved at øge deres sociale integration og sandsynligheden for beskæftigelse efter løsladelse.

Der er gennemført en effektevaluering af de uddannelsesstilbud til indsatte, der findes i den finske kriminalforsorg. Evalueringen finder, at indsatsen påvirker de indsatte beskæftigelse positivt efter løsladelse. Sandsynligheden for beskæftigelse er 6,4 procentpoint højere et kalenderår efter løsladelsesåret for de indsatte, der færdiggjorde en uddannelse, sammenlignet med en kontrolgruppe bestående af indsatte, som ikke har færdiggjort en uddannelse under indsættelse. I evalueringen er der foretaget statistisk kontrol af en række relevante faktorer (Virtanen et al. 2020). Evalueringen finder ikke en kriminalpræventiv effekt af uddannelse i de finske fængsler.

I det følgende beskrives uddannelsesindsatsen i de finske fængsler og effektevalueringen af indsatsen. Dernæst beregnes de økonomiske konsekvenser af indsatsens effekt via SØM. Disse beregninger anvendes som et *break-even*-estimat, der angiver, hvor meget indsatsen

må koste, for at det samlede, økonomiske nettoresultat går i nul og at udgifterne dermed ikke overstiger de samlede økonomiske konsekvenser.

4.3.1

Hvem deltager i uddannelsesindsatsen?

Alle afsonere har som udgangspunkt adgang til uddannelse i Finland. Afsonerne har (ligesom i Danmark) en beskæftigelsespligt, ifølge hvilken de skal deltage i mindst en af flere bestemte aktiviteter under afsoning, herunder eksempelvis uddannelse. Denne regel gør sig ikke gældende for varetægtsfængslede – de bestemmer selv, om de vil deltage i aktiviteter, f.eks. uddannelse (Karsikas et al. 2009).

De indsatte i fængslerne har overordnet set et lavere uddannelsesniveau og generelt større indlæringsvanskeligheder end resten af befolkningen, og der er påvist en høj forekomst af kognitive og psykiske lidelser blandt indsatte (Virtanen et al. 2020). Kognitive og psykiske lidelser samt stofmisbrugsproblemer anses for at være vigtige at tage hånd om for at forbedre den indsatte studiekompetencer. Den enkelte indsatte kan modtage flere støttende indsatser samtidig med, at denne uddanner sig under indsættelsen (Virtanen et al. 2020). Det er derfor muligt, at den indsatte øgede sandsynlighed for beskæftigelse efter løsladelse kan være påvirket af andre indsatser end uddannelse. Det fremgår ikke af evalueringen, hvorvidt en større andel indsatte i eksperimentalgruppen modtager supplerende indsatser end indsatte i kontrolgruppen.

I 2017 deltog 2.057 indsatte svarende til 27 pct. af alle indsatte i Finland i uddannelse under afsoning, men kun en mindre del afsluttede uddannelserne (Virtanen et al. 2020). Dette skal ses i lyset af, at det kan tage lang tid at færdiggøre en uddannelse, og at de indsatte, som gennemfører en uddannelse under afsoning, derfor typisk afsoner lange domme (Virtanen et al. 2020).

4.3.2

Hvad indebærer uddannelsesindsatsen?

Indsatte i fængsler i Finland er sikret adgang til grundskoleuddannelse. Derudover har de mulighed for at tage en erhvervsuddannelse eller videregående uddannelse under indsættelse. De fleste indsatte under uddannelse i 2017 deltog i grundskoleuddannelse eller erhvervsuddannelse. Indsatte kan deltage i uddannelse, som tilbydes i fængslet, og indsatte i åbne fængsler kan herudover deltage i undervisning uden for fængslerne (Karsikas et al. 2009). Videregående uddannelse, som f.eks. en universitetsuddannelse, tilbydes som online-undervisning i fængslerne (Karsikas et al. 2009).

Det fremgår af Fængselsloven, at den indsatte skal støttes og vejledes i sin uddannelse, samt at uddannelsen skal monitoreres.

4.3.3

Effekten af uddannelse i de finske fængsler

Der er som nævnt foretaget en effektevaluering af uddannelsesindsatsen i de finske fængsler (Virtanen et al. 2020). I effektevalueringen konkluderer forskerne, at færdiggørelse af en uddannelse i fængslet ikke mindsker de indsatte risiko for recidiv efter løsladelse, men at det øger beskæftigelsen med 6,4 procentpoint ved udgangen af kalenderåret efter løsladelsesåret. Der anvendes et kvasi-eksperimentelt design, hvor en eksperimentalgruppe bestående af 346 personer, som har færdiggjort en uddannelse under indsættelse og er blevet løsladt i 2007-

2016, sammenlignes med en kontrolgruppe bestående af 1.038 personer, som ikke har færdiggjort en uddannelse under indsættelse. Blandt de indsatte i eksperimentalgruppen gennemførte 23,1 pct. grundskolen. 63,3 pct. færdiggjorde en erhvervsuddannelse, og 13,6 pct. færdiggjorde en videregående uddannelse.

For at udligne eventuelle forskelle mellem de indsatte i eksperimental- og kontrolgruppen er alle de indsatte i eksperimentalgruppen matchet med tre indsatte i kontrolgruppen¹¹ på baggrund af følgende variable: køn, alder, højest fuldførte uddannelse, primær beskæftigelsestype før indsættelse og variable relateret til kriminalitet og straf (antal tidligere fængselsstraffe, indsættelsesår, løsladelsesår og straffens længde). Der anvendes en *Genetic Matching Algorithm* til at identificere det bedste match til hver indsat fra eksperimentalgruppen, og forskellene mellem eksperimental- og kontrolgruppe er marginale efter vægtingen (Virtanen et al. 2020).

Det er en svaghed ved undersøgelsesdesignet, at der ikke kontrolleres for, om de indsatte, der indgår i kontrolgruppen (det vil sige indsatte, der ikke gennemfører en uddannelse under indsættelse), er eller ville være motiverede for at tage en uddannelse. Det vides således ikke, om noget af effekten af indsatsen kan skyldes, at der er forskelle i eksperimental- og kontrolgruppernes grad af motivation med hensyn til at forbedre deres beskæftigelsessituation efter løsladelse. Det kan heller ikke udelukkes, at der er andre relevante forhold, som er systematisk forskellige i eksperimental- og kontrolgruppen, da der ikke er anvendt et design, hvor de indsatte er tilfældigt fordelt i grupperne.

Analysen viser en statistisk signifikant forskel mellem eksperimental- og kontrolgruppen med hensyn til beskæftigelse efter løsladelse. Ved udgangen af kalenderåret efter løsladelsesåret var 26,9 pct. af personerne i eksperimentalgruppen i arbejde eller under uddannelse. For personerne i kontrolgruppen var den tilsvarende andel 20,5 pct. Resultaterne antyder, at uddannelse under indsættelse forbedrer de indsattes mulighed for at finde beskæftigelse efter løsladelse med 6,4 procentpoint.

Definitionen af effektmålet i effektevalueringen af uddannelsesindsatsen i de finske fængsler og Succesmål 3 i SØM vedrørende beskæftigelse er ikke helt ens. I det finske studie er indsatsens effekt på beskæftigelse efter løsladelse målt som et punkttestimat, idet den løsladtes beskæftigelsessituation i slutningen af året efter løsladelsesåret er anvendt som mål for, om den indsatte er i beskæftigelse (inkl. under uddannelse) eller ej. I SØM er succesmålet defineret ved, at den løsladte skal have været i beskæftigelse eller under uddannelse i mere end halvdelen af kalenderåret efter løsladelsesåret. Denne forskel er væsentlig, da det ikke er helt sikkert, at effektstørrelsen ville være den samme, hvis effekten af uddannelsesindsatsen i de finske fængsler var målt på baggrund af definitionen af succesmålet i SØM.

¹¹ Den samme person kan udgøre kontrol for flere personer i eksperimentalgruppen, hvis personen i kontrolgruppen har været indsat flere gange i undersøgelsesperioden. Den samme fængselsperiode kan imidlertid kun tjene som kontrol for én person i eksperimentalgruppen.

Økonomiske konsekvenser af indsatsens effekt

I de følgende afsnit fokuseres der alene på de indirekte økonomiske konsekvenser af effekten af uddannelsesindsatsen i de finske fængsler. De direkte udgifter, der måtte være til at uddanne indsatte, indgår således ikke i beregningerne.¹² I stedet udregnes et *break-even*-estimat, der angiver, hvor stor merudgiften til uddannelse af indsatte kan være for, at det økonomiske nettoresultat går i nul forudsat, at uddannelse af indsatte øger sandsynligheden for beskæftigelse efter løsladelse. Beregningsmetoden adskiller sig derved fra beregningen af de økonomiske konsekvenser af udvidet frigang i afsnit 4.2, hvor der foretages en sammenligning af udgifterne til indsatsen og den økonomiske konsekvens af indsatsens beskæftigelsesaktiviteter og effekt.

Når der foretages SØM-beregninger af den økonomiske konsekvens af uddannelsesindsatsens effekt på de indsatte beskæftigelsessituation, så gøres det ud fra allerede beregnede konsekvenser af, at indsatte i SØM-målgruppen kommer i beskæftigelse eller uddannelse, jf. afsnit 2.2 og 3.3. Hvis deltagerne i uddannelsesindsatsen ikke ligner personerne i SØM-målgruppen, så er det mindre sikkert, at de beregnede konsekvenser er retvisende. Derfor er der foretaget sammenligninger af gruppen af deltagere i uddannelsesindsatsen og SØM-målgruppen, der viser, at grupperne overordnet set ligner hinanden med hensyn til alder, køn, beskæftigelsesgrad og uddannelsesniveau. Dog viser effektevalueringen, at indsatsen ikke har en recidivforebyggende virkning på målgruppen. Derfor er de økonomiske konsekvenser vedrørende kriminalitet udeladt af SØM-beregningerne i dette afsnit.

Det fremgår af den finske effektevaluering af uddannelse af indsatte, at 346 indsatte færdiggjorde en uddannelse under indsættelse i perioden 2007-2016 (Virtanen et al. 2020). Dette svarer til ca. 35 indsatte årligt. Korrigeres antallet af deltagere efter befolkningsstørrelse i henholdsvis Finland og Danmark, svarer antallet til, at 38 indsatte færdiggør en uddannelse efter den finske model under indsættelse i danske fængsler i 2021.

Figur 11 præsenterer de økonomiske konsekvenser over 10 år, som følger af, at færdiggørelse af en uddannelse under indsættelse øger andelen af indsatte, som opnår beskæftigelse efter

¹² Justitsministeriet har været i dialog med det finske kriminalforsorg, *Rikosseuraamuslaitos, keskushallintoyksikkö*, angående de direkte udgifter til uddannelse af indsatte. Det finske kriminalforsorg estimerer, at de direkte udgifter til at uddanne indsatte er *lavere*, end udgifterne til aktiviteter, som de indsatte ellers ville have deltaget i (arbejde, behandling mv.). Dette estimat omfatter dog alene den del af udgiften, som ligger hos det finske kriminalforsorg. Uddannelse af indsatte i Finland er ligeledes forbundet med en udgift, som hører under det finske Undervisnings- og Kulturministerium. Derudover kan der være udgifter til de aktiviteter, som de indsatte ellers ville have deltaget i, hvis de ikke uddannede sig, som hører under andre myndigheder. Det er således vanskeligt at opnå et fuldstændigt sammenligneligt billede af de finske myndigheders udgifter til forskellige typer af aktiviteter, som finske indsatte kan deltage i. Direktoratet for Kriminalforsorgen (DfK) har oplyst, at hele udgiften til uddannelse af indsatte i fængsler og arresthuse i Danmark tilfalder kriminalforsorgen, og at det er vanskeligt at sammenligne udgifterne til de forskellige indsatser, som de indsatte i Danmark kan deltage i. Ifølge DfK kostede en indsat fuldtidsstuderende årligt 288.024 kr. i gennemsnit i 2020. Hvis de positive økonomiske konsekvenser ved at øge beskæftigelsen blandt løsladte, fratrækkes udgifterne til uddannelse, opnås et estimat for, hvor meget en alternativ aktivitet maksimalt må koste, før uddannelse af indsatte er en bedre samfundsøkonomisk investering.

løsladelse, med 6,4 procentpoint. Figuren viser, at de positive, økonomiske konsekvenser af indsatsens effekt er størst det første år efter løsladelse, hvorefter omfanget af de positive, økonomiske konsekvenser falder år for år. De samlede positive, økonomiske konsekvenser for kommuner, regioner og stat i År 1 er ca. 137.300 kr., mens de positive, økonomiske konsekvenser i År 10 er faldet til ca. 53.400 kr. De positive, økonomiske konsekvenser er i alle 10 år størst for kommunerne efterfulgt af staten, mens konsekvenserne for regionerne samlet set er relativt beskedne.

De positive, økonomiske konsekvenser skyldes primært, at indsatsen medfører større indtægter fra skat af indkomst og færre udgifter til indkomstoverførsler.

Figur 11.

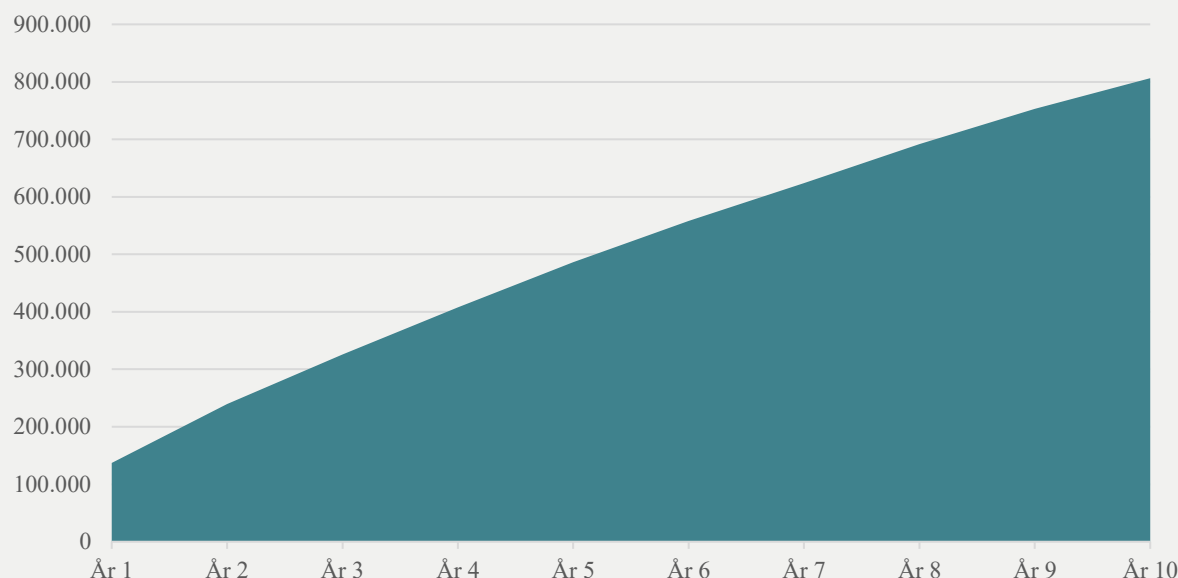
Økonomiske konsekvenser af effekten af uddannelse af indsatte i fængsler og arresthuse fordelt efter aktør og år efter løsladelse. Positive, økonomiske konsekvenser.



Figur 12 viser de kumulerede, økonomiske konsekvenser af indsatsens effekt. Efter 10 år er der opnået positive, økonomiske konsekvenser svarende til ca. 806.400 kr. for indsatsens 38 deltagere. Dette skyldes bl.a., at der efter 10 år er øgede indtægter fra skat af indkomst på ca. 345.900 kr. og færre udbetalinger af indkomstoverførsler for i alt ca. 311.600 kr. Det eneste område, hvor der er en negativ, økonomisk konsekvens forbundet med uddannelse af indsatte, er for ungdoms- og voksenuddannelse. Efter 10 år er den negative, økonomiske konsekvens deraf i alt ca. 35.600 kr. Dette kan skyldes, at konsekvenserne er beregnet på baggrund af et successmål, der inkluderer deltagelse i beskæftigelse *eller* uddannelse. Hovedparten af de negative, økonomiske konsekvenser, der er forbundet med at indsatte deltager i ungdoms- og voksenuddannelse, ligger i de første tre år efter løsladelse. Det kan ikke udelukkes, at den ekstra uddannelse kan resultere i en højere løn på længere sigt og derved større offentlige indtægter fra skat af indkomst.

Figur 12.

Kumulerede, økonomiske konsekvenser forbundet med effekten af uddannelse af indsatte i fængsler og arresthuse. Positive, økonomiske konsekvenser.



4.3.5

Break-even-estimer for indsatsen

Ovenstående beregninger viser, at hvis 38 indsatte tager en uddannelse under indsættelse, så medfører effekten deraf, at det offentlige opnår en positiv, økonomisk konsekvens på ca. 806.400. kr. over 10 år. Dette svarer til, at der i gennemsnit opnås en positiv, økonomisk konsekvens på ca. 21.200 kr. pr. indsat, der fuldfører en uddannelse. I de ca. 21.200 kr. er der ikke taget hensyn til udgifterne til uddannelse indsatte, se evt. også fodnote 10. Den samlede positive, økonomiske konsekvens af indsatsens effekt skal derved ses som et *break-even*-estimat, der angiver, hvor stor den direkte merudgift til at uddanne indsatte kan være for, at det samlede økonomiske nettoresultat af indsatsen går i nul.

Effekten af uddannelse af indsatte i Finland er kun målt for indsatte, som har *afsluttet* en uddannelse under indsættelse. Der er relativt mange indsatte, som under indsættelse *deltager* i et uddannelsesforløb uden at afslutte forløbet. Dette kan for nogle indsatte skyldes, at de ikke når at færdiggøre uddannelsen inden løsladelse. Et estimat for udgifterne til indsatsen bør omfatte udgifterne til begge grupper. De indsatte, der deltager i men ikke færdiggør en uddannelse, har muligvis også større sandsynlighed for at opnå beskæftigelse eller deltage i uddannelse efter løsladelse, end hvis de ikke havde deltaget i undervisning under indsættelsen. Dette tages der ikke højde for i effektevalueringen af den finske uddannelsesindsats i fængslerne, og det er således ikke muligt at beregne de økonomiske konsekvenser heraf.

- Angrist, J. D. og J.-S. Pischke (2008). Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion, Princeton university press.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2009). De indsatte: Samfundets fjender eller marginaliserede. København, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
- Danmarks Statistik (2020). "To ud af tre løsladte begår kriminalitet inden to år." Nyt fra Danmarks Statistik(372).
- Direktoratet for Kriminalforsorgen (2019). Statistik 2019. København, Direktoratet for Kriminalforsorgen
- Forsman, M. og Y. Werner (2016). Utslussning – Effekt på återfall i brott. Norrköping, Kriminalvården
- Gill, C. (2016). Community interventions. What works in crime prevention and rehabilitation. D. Weisburd, D. P. Farrington and C. Gill, Springer: 77-109.
- Holmberg, S., J. Kindgren og L. Littmann (2017). Utslussning från anstalt - En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna. Stockholm, Brottsförebyggande Rådet
- Jacobsen, R. H., J. N. Arendt, M. Verner, M. S. Kollin, C. Halling og K. Kolstrup (2018). Socialøkonomisk investeringsmodel (SØM) - Dokumentation København, VIVE
- Jacobsen, R. H. og H. Hummelgaard (2018). Den Socialøkonomiske Investeringsmodel er ikke perfekt – men den er det bedste bud. Mandag Morgen. København.
- Jacobsen, R. H. og J. T. Ibsen (2021). Opdatering af priser til vidensdatabasen i SØM – Politi, retsvæsen og kriminalforsorg samt sociale serviceydelser. København, VIVE - Viden til Velfærd
- Karsikas, V., K. Kuivajärvi og M. Mäki (2009). Finland. Nordic Prison Education A Lifelong Learning Perspective. T. Langelid, M. Mäki, K. Raundrup and S. Svensson. Copenhagen, Denmark, Norden.
- Lundgren, M. og E. Sundström (2008). 2007 års reform för bättre utslussning i Kriminalvården. Vilka blev effekterna under det första året? Stockholm, BRÅ
- Marklund, F. og S. Holmberg (2009). "Effects of early release from prison using electronic tagging in Sweden." Journal of Experimental Criminology 5: 41-61.
- Marklund, F. og I. Wennerberg (2007). Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Stockholm, Brottsförebyggande rådet
- Sherman, L. W., D. P. Farrington, B. C. Welsh og D. L. MacKenzie (2002). Evidence-Based Crime Prevention. London, Routledge.
- Skardhamar, T. og J. Savolainen (2014). "Changes in Criminal Offending around the time of Job Entry: A Study of Employment and Desistance " Criminology 52(2): 263-291.
- Skardhamar, T. og K. Telle (2012). "Post-release employment and recidivism in Norway." Journal of Quantitative Criminology 28(4): 629-649.
- Sundström, E. (2009). 2007 års reform av utslussning i kriminalvården - Delrapport 2. Stockholm, Brottsförebyggande rådet
- Virtanen, M., M. Aaltonen, S. Tyni og J. Kivivuori (2020). Vankilakoulutuksen Vaikutus Uusintarikollisuuteen Ja Vapautumisen Jälkeiseen Työssäkäyntiin

Bilag 1: Oversigt over usikkerheder forbundet med SØM-beregninger

SØM-beregningerne er behæftet med en række usikkerheder. Nedenfor listes de forhold, der kan bidrage til, at SØM overestimerer eller underestimerer de økonomiske konsekvenser af en given indsats, eller at estimerterne i øvrigt må anses for at være usikre.

- Udgifter til indsatsen: For nogle indsatser er det svært at opgøre alle udgifter. Det kan være vanskeligt at isolere udgifterne til indsatsen fra andre udgifter, og udenlandske indsatser kan være forbundet med udgifter, som det er vanskeligt at overføre til en dansk kontekst. Derudover skal udgifterne til indsatsen fratrækkes udgifterne til de aktiviteter, som deltagerne skulle have indgået i, hvis ikke de deltog i indsatsen. Det er ikke altid nemt at afgøre, hvilke alternative aktiviteter deltagerne skulle have indgået i, og hvad disse aktiviteter ville koste. Hvis udgifterne til selve indsatsen angives for lavt og/eller udgiften til de alternative aktiviteter angives for højt, så vil SØM overestimere indsatsens nettoresultat – og vice versa.
- Effekten af indsatsen: Det er nødvendigt at kende effekten af en indsats for at kunne beregne indsatsens økonomiske konsekvenser. Effektevalueringer kan være behæftede med en række usikkerheder, jf. afsnit 4.1. Hvis eksperimental- og kontrolgruppen ikke er sammenlignelige på samtlige af de karakteristika, der påvirker risikoen for recidiv og/eller sandsynligheden for beskæftigelse, og det ikke er muligt at kontrollere statistisk herfor, så vil den beregnede effekt af indsatsen være usikker. Selv om forskerne har forsøgt at minimere risikoen, så kan det ikke udelukkes, at der er systematiske forskelle mellem eksperimental- og kontrolgrupperne i effektevalueringerne af de indsatser, der beskrives i rapporten. Hvis effekten af indsatserne overvurderes, så vil SØM overestimere de positive, økonomiske konsekvenser af ved indsatserne – og vice versa.
- Effektmål vs. succesmål: Hvis effektmålet fra effektevalueringen af en indsats ikke er opgjort på samme måde som succesmålet for indsatsens målgruppe, så kan det lede til usikkerhed om, hvorvidt den opnåede effekt vil have de estimerede konsekvenser.
- Indsatsens målgruppe og målgruppen løsladte i SØM: I denne rapport er effekten af kriminalitetsforbyggende indsatser over for indsatte målt for en gruppe af personer, som i en bestemt periode har deltaget i en indsats under indsættelse i henholdsvis Sverige og Finland. I SØM er de økonomiske konsekvenser af at undgå recidiv eller opnå beskæftigelse efter løsladelse målt for personer over 18 år med dansk CPR-nummer, som har afsonet en ubetinget frihedsstraf og er blevet løsladt i Danmark i 2008-2015. Hvis deltagerne i indsatserne og SØM-målgruppen afviger fra hinanden på individuelle karakteristika eller kontekstuelle forhold under og/eller efter indsættelse/afsoningen, så kan det have indflydelse på, om effekterne af indsatserne i Sverige og Finland vil være de samme for indsatte i Danmark, og om de økonomiske konsekvenser af indsatserne vil være det.
- Konsekvenser som gennemsnitsforskelle frem for marginale forskelle: I SØM er de økonomiske konsekvenser ved succes udregnet som den gennemsnitlige forskel

mellem den del af målgruppen, som opnår et af succesmålene, og den del af målgruppen, som ikke gør det, når en række andre forhold holdes konstante. Disse to grupper adskiller sig således fra hinanden med hensyn til, om de opnår succes eller ej, men de kan også adskille sig fra hinanden på andre punkter, som har økonomisk betydning. Personer i gruppen, der opnår succes, er formentlig mindre socialt udsatte og mindre ressourcetunge end gruppen, der ikke opnår succes. En kriminalitetsforebyggende indsats, der ændrer den indsattes risiko for recidiv eller sandsynlighed for beskæftigelse, ændrer muligvis ikke på andre karakteristika ved den indsatte, som har økonomiske konsekvenser, eller ændrer dem muligvis ikke i samme grad som forskellen mellem den del af SØM-målgruppen, der recidiverer, og den del af målgruppen, der ikke gør det. Der er således en risiko for, at forskellen mellem de to grupper overestimerer den gennemsnitlige, økonomiske konsekvens af effekten af indsatsen.

- Opgørelse af de første konsekvenser af succes: De økonomiske konsekvenser af målopfyldelse (succes) opgøres ikke i SØM i det år, hvor det afgøres, om en person i en indsats opnår succes eller ej (År 1), men derimod fra og med året efter (År 2).¹³ Dette skyldes, at aktiviteter i År 1, der er forbundet med udgifter, kan forekomme før, det er afgjort, om personen opnår succes, og aktiviteterne kan udgøre årsager til, at personen opnår succes frem for at være konsekvenser deraf. Eksempelvis kan arbejdsløshed påvirke risikoen for recidiv, hvorved udgifterne til indkomstoverførsler forud for et recidivforhold ikke bør ses som en konsekvens af recidivet. Da det ikke er muligt at udarbejde retvisende konsekvensestimater for År 1, anvendes konsekvensestimaterne for SØM-målgruppens År 2 i stedet til som et estimat af udgiftsforskellene for År 1.¹⁴ Når estimater vedrørende År 1 ikke inkluderes i SØM, vil estimaterne dog ikke indeholde de umiddelbare økonomiske konsekvenser, der opstår som følge af, at nogle deltagere ikke opnår succes. I denne rapport's beregninger vedrørende kriminalitet søges dette imødegået ved at anvende deskriptiv statistik, udarbejdet af Socialstyrelsen angående mængden af strafferetlige afgørelser og indsættelser i den periode, hvor det afgøres, om målgruppen opnår succes eller ej, således at de umiddelbare omkostninger til recidivet er inkluderet i År 1 og År 2 efter løsladelse.
- Ikke-inkluderede udgifter/konsekvenser i SØM: SØM inkluderer kun visse personhenførbare udgiftsforskelte i beregningerne af de økonomiske konsekvenser af en given indsats. Der indgår eksempelvis ikke personhenførbare udgiftsforskelte til overførselsindkomster, der ikke er indkomsterstättende. Der indgår heller ikke udgifter, som ikke kan henføres til personerne i målgruppen, herunder bl.a. negative, økonomiske konsekvenser forbundet med ofrene for den kriminalitet, som begås af personerne i målgruppen. SØM inkluderer endvidere ikke udgifter, der potentielt vil kunne blive påvirket af det generelle kriminalitetsniveau. Hvis en indsats eksempelvis sænker den samlede mængde af vold i nattelivet i Danmark, så er

¹³ Dette forudsætter en måleperiode på ét år. Hvis måleperioden er to år, vil det efterfølgende år være År 3.

¹⁴ Denne beskrivelse forudsætter, at man i SØM oplyser, at et forløb varer mindre end 1 år.

det muligt, at der kan opnås positive, økonomiske konsekvenser relateret til visse former for kriminalitetsforebyggelse, såsom politipatruljering og lignende.

- Priser: Der er beregnet gennemsnitspriser for de enkelte konsekvenser i SØM, således at et givent forbrug af en ydelse eller aktivitet kan omregnes til kroner og øre. Disse gennemsnit kan være behæftet med usikkerheder. Det er f.eks. ikke sikkert, at alle personerne i målgruppen – særligt de personer, der opnår succes som følge af indsatsen – har et gennemsnitligt ressourcetræk, når det offentlige har udgifter til en given type af aktivitet forbundet med disse personer. Det er for eksempel ikke sikkert, at den gennemsnitlige kontanthjælpssats for en person, der opnår succes som en følge af en indsats, svarer til den gennemsnitlige kontanthjælpssats, der anvendes i SØM. Desuden er overheadomkostninger til eksempelvis administration, bygninger m.v. i visse tilfælde estimerede ud fra en generel takst. På kriminalitetsområdet er de anvendte priser bl.a. baseret på en tidligere undersøgelse fra Justitsministeriet, der vedrører rockere og bandemedlemmer, og som derfor kan overestimere priserne for en bredere og mindre ressourcekrævende målgruppe. Omvendt inkluderer priserne på kriminalitetsområdet ikke udgifter til biforhold i forbindelse med en straffesag, hvilket leder til en underestimering af priserne. Derudover gøres en række andre antagelser, der kan lede til usikkerhed om, hvorvidt priserne er retvisende, se (Jacobsen og Ibsen 2021) for yderligere information.

Forfatter

Mikkel Møller Okholm
Maria Libak Pedersen
Malthe Øland Ribe

Dato

August 2021

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon

72 26 84 00

Email

jm@jm.dk

ISBN

978-87-93469-59-4